

地方自治体における先駆的な地球温暖化対策の 成否をめぐる政策過程分析(1)

——長野県「地球温暖化防止県民計画」と「地球温暖化対策条例」に
関するケース・スタディから——

青 木 一 益

キーワード：地球温暖化対策, 地方自治体, 政策過程, 地球温暖化防止 (対策) 条例,
地球温暖化対策地域推進計画

I はじめに——本研究の目的と問題関心

II 本研究の意義と限界

- 1 先行研究に見る過不足
- 2 調査手法の利点と制約——ケース・スタディ

III 分析視座——4つのイシュー

IV ケース・スタディの成果——記述と説明

- 1 「第1次提言書」の策定をめぐる政策過程：2001年5月～2002年5月
 - (1) 従来の政策決定のあり方に疑義を呈した「市民委員」の存在
 - (2) 「第1次提言書」の先駆性とは何か
 - (3) 県行政の憂慮と「市民委員」の思惑：実現可能性なき計画案・説明責任・協働・行政裁量
- 2 「県民計画」の策定をめぐる政策過程：2002年7月～2003年4月
 - (1) 県知事選挙の帰趨と「第1次提言書」の受容
 - (2) 「県民計画」の内容をめぐる論議：先駆的施策の存続と削減目標をめぐる非合意 [以上、本号]
- 3 「県民計画」の実施から「温暖化対策条例」の制定に至る政策過程：

2003 年 5 月～2006 年 3 月

- (1) 実施過程における「県民計画」の停滞
- (2) 「県民計画」の推進を担保するための法制化
- (3) 他の自治体の模倣による条例制定と「県民計画」の位置づけ

4 「温暖化対策条例」の下での「県民計画」の改訂をめぐる政策過程：

2006 年 3 月～2008 年 2 月

- (1) 改訂の必要性をめぐる見解の相違
- (2) 改訂の帰結とその意味合い

V 知見の総括と含意——おわりに代えて

I はじめに——本研究の目的と問題関心

本稿の目的は、地方自治体（以下、自治体）における先駆的な地球温暖化対策の推進を可能・不可能にする政策過程のあり方を論議することにある。分析の素材として、本稿では、長野県における「地球温暖化防止県民計画」の策定から、「地球温暖化対策条例」の制定および同計画の改訂に至る、およそ7年にわたる(2001 年 5 月～2008 年 2 月)政策過程を取り上げる。ケース・スタディの手法に依り、関係する各アクター（たとえば、知事、県庁職員、審議会委員、企業・業界団体、地方議員、環境 NPO、地域住民など）の相互作用や合意形成の実態を捕捉することで、CO₂削減を企図した自治体レベルの政策的動態（policy dynamics）を分析の俎上にのせる¹。

1 本研究は、分析素材とした2001年5月から2008年2月までの政策過程のうち、2003年5月までの当該部分にかかわる知見・理解を、つぎの拙稿に依拠するものである。青木一益(2004)「地方自治体における温暖化防止政策の決定過程に関する一考察——長野県『地球温暖化防止県民計画』を題材として——」『電力中央研究所研究調査資料』報告書番号 Y03921, pp. 1-57。本稿は、別途実施の2003年5月以降のケース・スタディの成果を踏まえ、上記論考に大幅な加筆・修正を施すとともに、以下本論で述べる問題関心と分析視座の下で新たに得られた知見・理解を示すものである。

わが国の自治体は、「環境基本法」(第 37 条)および「地球温暖化対策の推進に関する法律」(以下、「温暖化対策推進法」)(第 4 条)の下、国の責務とは独立した責務を負い、総合的かつ計画的な見地から、その区域の自然的社会的条件に応じた排出抑制策の推進をはかることが求められている²。とりわけ、都道府県および指定都市等(指定都市、中核市および特例市)に関しては、2008 年の改正「温暖化対策推進法」(第 20 条の 3)において、事業者・住民の CO₂ 排出対策や、新エネルギー、公共交通、緑地保全にかかわる対策など、広範多岐にわたる分野において、施策の計画化をはかるべき旨が規定されたところである³。

また、京都議定書の第一約束期間(2008～12 年)が開始するも、国レベルでの政策対応に遅れが指摘される今日、削減目標の達成が困難とされる現実の排出状況に鑑み、環境 NPO や研究者などからは、地方レベルにおけるより積極的な施策展開が必要だとする声も聞かれる(飯田編 2005)⁴。その背景には、2000 年以降の地方分権改革の進展により、自治体における政策運営上の自律性が一定程度向上したことを受け、従来は中央政府の専管事項とされたエネルギー問題に対しても、より主体的で能動的なコミットメントを見せるべきだとの理解がある(田中 2005, 中口 2001)⁵。

2 藤田八暉(2003)「地球温暖化対策推進法への地方公共団体の取組みの現状」環境省総合環境政策局委嘱・人間環境問題研究会研究成果集『環境法、環境争訟及び環境自治体の現状と展望(2)——地方自治体環境行政、外国の事例——』, pp. 153-71, 157-8。

3 同条は、2008 年改正前の「温暖化対策推進法」(第 21 条)が、都道府県および市町村の事務および事業に関する排出抑制策について定めるものとしていた「地方公共団体実行計画」の内容を拡充し、都道府県および指定都市等に対しては、自らが発生する温室効果ガスの抑制策のみならず、その区域内の他の排出主体の抑制策をも勘案した計画策定を義務づけるものである。

4 飯田哲也編(2005)『自然エネルギー市場——新しいエネルギー社会のすがた——』築地書館。

5 田中充(2005)「自治体エネルギー政策を考える枠組み」自治労自治研中央推進委員会・自然エネルギー作業委員会『エネルギー自治の実現を目指して』自治労本部・政治政策局, pp. 10-4。中口毅博(2001)「都市の温暖化と自治体の取組み——脱温暖化型社会資本整備の取組みと計画策定動向を中心に——」『都市計画』第 232 号, pp. 34-7。

このように、温暖化対策の推進に果たす自治体の役割に対する期待は大きく、昨今では、それに応えるかのごとき事象も散見されるところである⁶。しかしながら、その一方で、自治体における施策展開とその成否を規定する政策的動態とはいかなるものかを探求した調査研究例は、依然としてその蓄積を欠く状態にある。つまり、誰が、どうして、どのように、温暖化問題をめぐる自治体政策を決定・実施し、何が、どのように、その推進を促進・阻害するのか、そして、その帰結たる対策のパフォーマンスはどのようなものかといった点は、未だその大部分が経験的な検証に付されていない。そこで、本研究では、上述の長野県の政策過程を分析素材として、このような現状の改善に資する知見提供を試みる。

以下、本稿の構成はつぎの通りである。まず、第 II 章では、自治体温暖化政策を題材とした先行研究の過不足に照らし、本研究の位置づけ（新奇性と特質）を確認する。と同時に、調査手法としてのケース・スタディの概要とその長短を見ることで、本稿が提示する知見・理解の意義と限界とを確認する。つづく第 III 章では、上記問題関心に照らし、分析素材にアプローチする際の視座を敷衍することで、ケース・スタディにおいて探求すべきイシュー（4 点）を特定する。これを受け、第 IV 章では、各イシューをめぐる政策過程の記述・説明の観点から、ケース・スタディの成果を詳述する。なお、終章（第 V 章）では、前章までの分析成果を総括するとともに、今一度本研究の目的に立ち返り、そこでの知見・理解から得られる政策的含意について若干の論究を試みる。

6 たとえば、東京都は、2008 年 6 月の条例（「都民の健康と安全を確保する環境に関する条例」）改正において、CO₂総量削減義務と排出量取引制度からなるいわゆるキャップ・アンド・トレード（cap and trade）をわが国で初めて導入した。また、東京都および京都市は、国の規格——具体的には、財団法人省エネルギー・センターによる e マーク——に改良を加え、製品選別効果のより高い独自の省エネ・ラベリング制度を創設した。これら制度は、首都圏 8 都県市や府内の他の自治体に採用された後、全国的な取組としての統一省エネ・ラベリング制度として国レベルの施策となった。なお、本稿と同様の問題関心の下、東京都におけるキャップ・アンド・トレードやグリーン電力購入制度といった先駆的施策をめぐる政策過程に予備論的考察を加えたものとして、青木一益・元木悠子（2007）「東京都における地球温暖化対策をめぐる政策過程に関する予備論的考察——地方レベルの先進的施策に見る政策的動態の意義とその含意——」『富大経済論集』第 53 巻 2 号、pp. 131-81。

II 本研究の意義と限界

1 先行研究に見る過不足

①実践者の手になる調査研究例の意義と制約

筆者が散見するに、政治学・政策過程論領域における、自治体の温暖化対策を題材とした先行研究は、依然その蓄積がほとんどないといってよい状態にある。ただし、例外としては、行政学者であり、自らも自治体の施策展開に実践的関心を寄せる、田中による先駆的業績がある（2008a; 2008b; 2005）⁷。たとえば、田中（2005）は、市民参加を通じたエネルギー自治拡充の観点から、自治体が独自のエネルギー政策の構築にコミットすることの意義を説き、自治体行政が果たすべき責務として、エネルギーの自主供給や環境効率のよいエネルギー（自然エネルギーなど）選択などをあげる⁸。また、田中（2008a）は、自治体において取り組みが求められる5つの行政分野（住民・事業者のエネルギー管理、まちづくり・交通、資源循環、森林・緑地保全、環境学習・啓発）のうち、対応が立ち遅れているとするエネルギー管理、まちづくり・交通部門および事業者対策の課題を整理した上で、自治体が担うべき重要な役割として、住民・事業者の主体的参加が可能な体制下での総合調整機能の発揮、地域特性に鑑みた対策目標の設定と対策体系の策定・実施、対策体系の推進にあたっての実効性確保を勘案した条例・計画制度の運用、の3点を指摘する⁹。

一方、関連する領域に目を転じれば、自治体の対策支援を行う環境NPOやそのメンバーの手になる調査研究例が視野に入る。

7 田中充（2008b）「地球温暖化問題への対応——地方自治体の役割と政策課題——」『市政研究』第159号，pp. 20-31。同（2008a）「エネルギー自治体の構築——政策マトリックスの展開——」『都市問題』第99巻8号，pp. 82-91。前掲注5・田中（2005）。

8 前掲注5・田中（2005）。

9 前掲注7・田中（2008b）。

たとえば、環境自治体会議¹⁰（任意団体）は、会員となった基礎的自治体とのネットワークを通じて、地域資源を活かした環境政策の策定と実践に取り組む団体であるが、同会議が毎年編集・発行する『環境自治体白書』¹¹は、地域における温室効果ガス削減対策の紹介に加え、自治体が定める実行計画や新エネルギー・ビジョンの現状分析、その改善に向けた課題整理などを行う。なお、環境自治体会議は、その付属機関として、同会議のシンクタンク機能を担う環境政策研究所（NPO 法人）を持つ。研究所メンバーによる調査研究成果もあり、所長の中口（2000）¹²は、自治体が採用する温暖化対策の類型化を行う中で、庁舎内の省エネルギーや市民・事業者の普及啓発が主流を占める一方、環境負荷の少ない交通システムや建築物などの脱温暖化型の社会資本整備も徐々に進められているとし、これら対策が一過性の打ち上げ花火に終わらないためには、まちづくりや地域振興といった地域の持続的発展のための一プログラムとして取り組まれることが望ましいとする。さらに、研究員の増原（2005）¹³は、エネルギー政策の推進主体として自治体が役割を果たすための手法と政策形成にあたっての課題を論じ、環境自治体会議が示した自治体エネルギー政策の四原則¹⁴の条例化、適用する政策手段の検討、政策の効果的な実施、客観的な政策の評価・見直し、の5点の重要性を指摘する。

10 環境自治体会議のホーム・ページ，<http://www.colgei.org/>（2008年10月23日参照）。

11 環境自治体会議・環境自治体会議環境政策研究所編『環境自治体白書』（環境自治体会議，各年度版）。

12 中口毅博（2000）「自治体における温暖化防止対策の取組み状況と今後の方向」『季刊環境研究』117号，pp. 38-41。また，以下の論考を参照。中口毅博（2001）「都市の温暖化と自治体の取組み——脱温暖化型社会資本整備の取組みと計画策定動向を中心に——」『都市計画』第232号，pp. 34-7。

13 増原直樹（2005）「自治体エネルギー政策の手法」自治労自治研中央推進委員会・自然エネルギー作業委員会『エネルギー自治の実現を目指して』自治労本部・政治政策局，pp. 59-74。

14 環境自治体会議の示す自治体エネルギー政策の四原則とは、a) エネルギー確保の原則（エネルギー供給），b) 省エネルギーの原則（エネルギー需要抑制），c) エネルギー質の改善の原則（自然エネルギー），d) 協力原則（市民と自治体の協働），の4点からなる。前掲注5・田中（2005），pp. 41-2。

以上に加え、持続可能なエネルギー政策の実現を目指し、自然エネルギーや省エネルギーの推進のため、国政・自治体へのアドバイスを行う環境エネルギー政策研究所（以下、ISEP）¹⁵（NPO 法人）や、全国の市民・市民団体のネットワーク組織として、温暖化に関する情報発信や政策提言に取り組む気候ネットワーク¹⁶（NPO 法人）による調査研究例も存在する。

たとえば、審議会委員や政策アドバイザーとして国・地方レベルの施策展開にコミットする ISEP 所長の飯田は、自ら手がけた先駆的活動例を含む自然エネルギーの普及策の現状とその将来像を、関係の自治体政策担当者や専門家などとともに論じた『自然エネルギー市場』（飯田編 2005）¹⁷ や、脱原発や地域でのエネルギー自給など、北欧が経験した政策的成果を分析し、市民と地域がエネルギーを選択することの公共性の観点から、わが国においてその応用を試みることの意義を説く『北欧のエネルギーデモクラシー』（2000）¹⁸ を公刊している。また、ISEP スタッフの山下は、飯田とともにコミットした東京都や北九州市の施策展開を分析し、電気のグリーン購入制度といった自然エネルギーの需要喚起策が、他の自治体や中央省庁の施策に伝播・波及することにより、国レベルで停滞する政策対応の改善が促されるとして、地方レベルを起点とした対策推進の可能性を指摘する（山下・飯田 2007、山下 2004）¹⁹。

一方、気候ネットワークは、NGO メンバーや研究者との共同により、政府による温暖化対策やその決定過程の現状を批判的に検証し、情報公開や市民・NGO の参加をより活性化することが、より合理的な政策下での施策展開を可

15 ISEP のホーム・ページ, <http://www.isep.or.jp/isep.html#unei> (2008 年 10 月 23 日参照)。

16 気候ネットワークのホーム・ページ, <http://www.kiconet.org/> (2008 年 10 月 23 日参照)。

17 前掲注 4。

18 飯田哲也 (2000) 『北欧のエネルギーデモクラシー』新評論。

19 山下紀明・飯田哲也 (2007) 「東京都の温暖化対策施策の展開と国の施策への影響」環境経済・政策学会 2007 年大会コレクション, 2007 年 10 月 14 日, http://homepage2.nifty.com/fujiwara_studyroom/gakkai/seeps2007/seeps2007.html (2008 年 11 月 22 日参照)。山下紀明 (2004) 「地方自治体の自然エネルギー政策の可能性」, http://www.ges.kyoto-u.ac.jp/thesis/em_m2004/29J.pdf (2008 年 10 月 28 日参照)。

能にすると説く『地球温暖化防止の市民戦略』(気候ネットワーク編 2005)²⁰ や、立命館大学との共同により、省エネルギー、自然エネルギー、温暖化防止教育などの先進事例を紹介した『市民・地域が進める地球温暖化防止』(和田・田浦編著 2007)²¹ をとりまとめている。

以上で見た一連の先行研究は、今般の自治体の政策動向や実際の取り組み例を知る上で貴重であるだけでなく、NPO 活動を媒介として実践と学術を架橋する今日的意義を持つ業績として位置づけることが可能である。今後、この種の業績は、いわば政策のための調査研究例 (studies 'for' policies) として、益々その重要性を増すことになろう。とりわけ、地方レベルの裁量が増大したとされる昨今において、当該地域の政策の現場にコミットしなければ知り得ない情報が提供されるなどすれば、温暖化問題をめぐる自治体政策過程論の深化・発展の観点から、その意義は大きいといえる。

しかしながら、その反面、上記調査研究例の多くは、対策の推進を第一義的な目的として手がけられたものであり、その基底においては、「自治体が対策を推進すべし」との規範的価値観がア・プリオリ (a priori) に指定される傾向を見ることができる。つまり、これら先行研究においては、喩えるなら、「多々益々弁ず」の判断枠組の下、自治体によるより一層の対策推進やより能動的なコミットメントが望まれるものの、「自治体にできること・できないこととは何か」、「対策推進の成否を規定する要因とは何か」といったア・ポステリオリ (a posteriori) な問題関心が分析の中核を占めることがないのである。

たとえば、気候ネットワーク (2005) は、温暖化対策の最前線は自治体であり、国が定める「京都議定書目標達成計画」(閣議決定) が想定する以上に、より積極果敢な施策が自治体において導入され、わが国全体の削減対策がむしろ自治体の対策の集積となるよう、自治体に対する支援強化が必要だと指摘する²²。

20 気候ネットワーク編 (2005) 『地球温暖化防止の市民戦略』中央法規。

21 和田武・田浦健朗編著 (2007) 『市民・地域が進める地球温暖化防止』学芸出版社。

22 前掲注 20・pp. 162-5。

しかし、同研究は、その基本的な主張である、より一層の市民・NGOによる参加および情報公開が、ここでの問題解決にどのように結びつくのかは詳らかにしていない。また、増原（2005）は、自治体がエネルギー政策にコミットするためには、首長や地方議会が中心となり、対策の推進になぜ財政支出を行うのか、その原則を条例中に明示することが望ましく、施策の効果的な実施のためには、政策手法の複合化（ポリシー・ミックス）、市民参加、事業者・市民団体・自治体間の協働といった点を重視すべきだと説く²³。しかし、そこでは、エネルギー政策の確立をはかるべき自治体において、当該原則を明記した条例制定の成否がどのような要因によって左右されるのかや、どういった形態の市民参加および上記三者間の協働が実効性に優れたポリシー・ミックスを可能にするのかは問われていない。温暖化問題をめぐる国レベルの政策過程を見る限りでは、環境NPO・市民団体と日本経団連をはじめとする産業界との対立は今なお厳しく、これらアクターのさらなる参加の促進が両者間の協働を可能にし、そのことが、削減効果により優れた施策導入に道を拓くといった余地は、もはや少ないように思える。では、これがなぜ、地方レベルの政策過程において可能だと目されるのか、依然不明な点は多いといえよう。さらに、飯田（飯田編2005）は、巨大エネルギー・インフラを独占する産業界と政府が主導した国策としてのエネルギー政策には、市民社会や地域社会に対する想像力が欠けていたとして、意思決定の分散化により新たな知や多様な価値の創造がなされる中で、地域社会にとってのエネルギーのあり方を論じることが、持続可能な社会の構築につながるとする。そして、これを成すためには、市民と地域社会に開かれた形で自然エネルギーの市場戦略を構築し、需要家にとっての新しいファイナンス・モデル、ビジネス・モデルの確立をはかり、市場形成にかかわるリスクとコストをシェアするための政策的解決策を導入すべきだとする²⁴。地域住民が主体的に選択し得る自然エネルギーの普及と、分散型の社会構造変化に

23 前掲注13・pp. 72-4。

24 前掲注4・pp. 284-315。

よる持続可能性の維持とを連動させ、地域における公共政策の作用をもって当該市場の制度化を可能にし、自然エネルギーの供給のみならず需要の拡大をはかるべきだとの提言は、国・地方双方の政府レベルでの飯田のこれまでの豊富な実践活動に基づいており、今後の自治体政策が果たすべき役割として傾聴に値するものといえる。しかしながら、地域社会主導による自然エネルギー市場の創発といった政策的作用が確保・実施される上で、自治体にどのようなコミットメントが求められるのかは、ここでもなお明らかにはされていない。

このように、自治体温暖化対策に関するこれまでの調査研究例に見る論議は、総じて、アドボカシー（advocacies）としての性格を帯びる傾向にあり、また、それゆえに、分析や提言の中立性・客観性を欠くきらいがあるものの、懸念され得るバイアスの処理がどのような手法でなされているのか、論考の中で明示されることがないという難点を持つ。したがって、今後求められるのは、施策展開に当事者としての立場を持たない者が、価値中立的な判断枠組の維持に意を払いつつ、実証的・経験的な手法を用いて行いたいわば政策に関する調査研究例（studies ‘of’ policies）を蓄積し、以上の先行研究が提示する知見・理解の補完をはかることであろう。

②実証的調査研究例に見る限界

無論、散見するに、上記条件を満たした調査研究例は、僅かではあるがすでにいくつか存在する。たとえば、馬場（2007）²⁵ は、大規模風力発電所（ウィンド・ファーム）の立地をめぐる紛争処理の問題点を分析し、複数の公益性（温暖化対策、野生動物保護、景観維持）が主張される場においてアクター間の合意形成をはかるには、自治体政策過程における課題設定（アジェンダ・セッティング）の柔軟性確保や、利害関係者（事業者、環境 NPO、地域住民など）が非公式に参加する場の手続的公正感の醸成が必要だとする。青木・本

25 馬場健司（2007）「ウィンドファームの立地における環境論争と社会意思決定プロセス」鈴木達治郎・城山英明・松本三和夫共編著『エネルギー技術の社会意思決定』日本評論社、pp. 190-226。

藤 (2007)²⁶ は、木質バイオマスを用いたペレット製造施設や発電施設の導入過程に分析を加え、当該技術システムの特性上、関係する利害が不可避免的に多元化・拡散化し、その構造が導入を主導するアクター（森林組合か公募市民か）の選好に応じて変容する状況下では、施設導入の成否を左右するアクター間の利害調整をはかる上で必要となる、自治体行政による継続的で包摂的なコミットメントの確保が、当該部課の組織規範が掲げる公益性の違い（林業振興か環境保全か）や行政の公平性への配慮などにより困難となる点を指摘する。さらに、太田・林・松浦・城山 (2008)²⁷ は、太陽熱セントラル・ヒーティング・システムを用いた集合住宅建設の事例分析において、産官学にわたる多様な組織・セクターを横断する形でアクター間ネットワークが構築される中、デベロッパーやコンサルタントといった民間のアクターが公共的企業家精神（public entrepreneurship）を発揮したことが、同システムを街区（面）単位で導入するという新奇かつ難易度の高い施策を可能にしたとする。そして、同研究では、環境省や独立行政法人都市再生機構といった公的機関が、民間アクター同様、やはり企業家精神を発揮したことが重要な規定要因とされる反面、当該地域の自治体が果たした役割が事態の成否を左右することはなかったとの分析が示されている。また、元木・青木 (2008)²⁸ は、各種新エネルギーを用いた小規模電力ネットワーク（マイクログリッド）の導入過程分析において、構造改革特区による規制緩和を利活用した施策展開の先駆性に肯定的評価を与えつつも、エネルギー需給の域内マネジメントを可能にする当該技術システムが地域社会に定着を見ない主要原因を、政策アイデアや専門知識の多くを地域外のアク

26 青木一益・本藤祐樹 (2007)「木質バイオマスを用いたエネルギー技術導入をめぐる社会意思決定プロセス」鈴木達治郎・城山英明・松本三和共編著『エネルギー技術の社会意思決定』日本評論社、pp. 124-50。

27 太田響子・林裕子・松浦正浩・城山英明 (2008)「環境技術の社会導入に関する政策プロセスにおける分野横断的ネットワークと公共的企業家機能に関する分析——埼玉県越谷市レイクラウンにおける住宅の面的CO₂排出削減事業を事例として——」『社会技術研究論文集』第5巻、pp. 24-39。

28 元木悠子・青木一益 (2008)「地方自治体におけるマイクログリッドの導入過程に関する事例研究」『科学技術社会論研究』第6号、pp. 124-37。

ター（都内大手シンクタンクや域外の学識経験者）に依存し、新規参入を阻止したい電力会社との軋轢回避を選好する自治体行政の消極姿勢により、マイクログリッドの事業性を左右する地域内アクター（地元事業者、域内需要家、地域住民）のコミットメントの確保が阻害される点に求めている。

以上の各論考は、新エネルギーの導入・普及という命題の下、当該のエネルギー技術や施設が地域において受容され・定着するための要因を実証的に探ろうとする点で問題関心を共有するものである。しかしながら、それゆえに、いずれの研究においても、技術・施設の導入・普及をはかるための事業実施活動に調査研究上の焦点と射程が局所化・限定化される傾向が見られる。したがって、これらの研究は、ある事業の成否を規定する（より狭義の）政策的動態に分析を加えるものの、その事業がどのような文脈において企図され・実施に至ったのかという、より広義の政策的動態を視野に収めることが難しいという制約を持つ。すなわち、政治学や公共政策学が教えるところの、事業（projects）と政策（policies）が主従を分かたず相互に関連する様態²⁹が分析の俎上にのらず、たとえば、事業実施を定める自治体行政計画の策定やその根拠規定を持つ条例制定においていかなる動態がそのあり方を規定したのかや、これとは逆に、事業実施のあり方が行政計画の策定や条例制定の動態をいかに規定したのかは、これら先行研究が明らかにするところではない。

上記の点を経験的に捕捉した調査研究例は依然存在しないものの、関連する行政計画・条例の決定や新エネルギー事業の実施にどのような要因が影響を与えているのかを検証した業績として、馬場・青木・木村（2006）³⁰、馬場（2008）³¹

29 田口一博（2008）「自治体間の横の連携」森田朗・田口一博・金井利之編『政策空間の変容と政策革新3 分権改革の動態』東京大学出版会、pp. 139-70, 142-9。

30 馬場健司・青木一益・木村宰（2006）「地方自治体における環境・エネルギー政策過程——政策形成・決定・実施過程と政策波及の分析——」『電力中央研究所報告』報告書番号 Y05025, pp. 1-50。

31 馬場健司（2008）『地方自治体におけるエネルギー政策プロセスに関する研究』博士（社会学）学位論文、システム情報工学研究科、筑波大学、2008年3月。

がある。自治体政策担当者を対象にした質問紙調査（郵送）に依るこれら研究は、先に指摘した事業と政策との関連性を念頭に置くものであり、稀少といえる。たとえば、馬場・青木・木村（2006）は、事業、政策の双方に共通した推進要因として、首長のリーダーシップ、国の補助金などの財政的インセンティブ、国の政策動向、自治体独自の財源確保が重要であること、および、当該の自治体政策過程においては、首長、担当行政部課、審議会といった自治体内部のアクターが重要な役割を果たしていることなどを明らかにする。しかしながら、単発のサーベイ・データを計量的に処理した——したがって、静学的な——分析成果の限界として、重要とされる要因間の因果的連鎖や、そこにこれらアクターがかかわることにより、どのようにして対策の推進がはかられるのかといった——本稿が中核的問題関心に据える、動学的な——知見・理解は依然として得られていない。

2 調査手法の利点と制約——ケース・スタディ

①本研究の新奇性

以上で概観した先行研究に見る過不足に鑑み、本研究では、2001年5月から2008年2月までの長野県における政策過程を分析素材としたケース・スタディ（case study）を実施した。なお、調査主体である筆者は、長野県を含むすべての自治体における、温暖化対策を含むいかなる施策展開にも利害関係を持たない、非実践者・第三者の立場を有する。

長野県では、上記期間中、地球温暖化防止県民計画（以下、「県民計画」）³²の策定・改訂や「地球温暖化対策条例」（以下、「温暖化対策条例」）の制定が行われた。以下で詳述するように、環境NPOなどの参画を経て策定された「県

32 「長野県地球温暖化防止県民計画」（2003）、http://www.pref.nagano.jp/kikaku/tikyu/chikyu/view_plan.htm、および、http://www.pref.nagano.jp/kikaku/tikyu/chikyu/pdf/k_keikaku.pdf（いずれも2003年7月15日参照）。

民計画」は、再生可能エネルギー普及の数値目標、コンビニエンス・ストアの営業時間制限、公共交通網の整備による自家用車利用抑制など、その当時（2003年）としては先駆的な各種施策の推進をうたうものとなった。また、「温暖化対策条例」の制定過程においては、「県民計画」の条例中の位置取りをめぐり、県庁担当部課と知事および一部の審議会委員との間に選好の相違が見られた。計画に盛り込まれた各種の事業遂行の可否をめぐる政策観の違いが、その主な原因である。この政策観の違いは、条例に盛り込むべき施策やその実効性への配慮をどのように法制化すべきかという点の意見対立としても顕在化した。さらに、「温暖化対策条例」の下で行われた「県民計画」の改訂作業においても、今後の事業遂行の方向性やそこに果たすべき自治体行政の役割をめぐり、当該アクターの選好に齟齬が生じることとなった。

このように、施策展開をめぐる事業実施のみならず、それを体系化しようとする政策形成が試みられ、これら両営為に相互往来を見た長野県の事例は、先に概観した、これまでの調査研究例に見られない分析を可能にするものである。本研究では、以上の政策過程を分析素材とすることにより、上記1②で指摘した、より広義の政策的動態をその射程に収めることを可能とした。また、ケース・スタディにおいては、関係各位の任意による協力の下、対面による聞き取り調査を実施し、政策過程に関与したアクター間の相互作用や合意形成の実際を捕捉することとした。これにより、本研究では、誰が、なぜ、どのようにして、計画・条例・事業の各位相にわたる決定を行い、いかなる要因がそれらにかかわる施策展開を促進・阻害するのか、その政策的動態に経験的な分析を加えるための情報収集を可能とした。

以下の表Ⅱ-1は、聞き取り調査の概要を示すものである。最下行の信濃毎日新聞社記者を除く調査対象者のいずれもが、政策過程の当事者として、実際の意思決定や施策展開に直にコミットしたアクターとなっている。なお、表中の所属組織における役職は、すべて調査当時のものである。

表 II-1 聞き取り調査の概要

実施期間	聞き取り調査対象者	
	所属組織名・役職	人数*
2002 年 6 月 から 2008 年 5 月 まで	長野県庁・担当部課職員 (課長, 技師, 企画員, 主任, 温暖化防止係)	6
	長野県温暖化防止活動推進センター・事務局職員	1
	長野県温暖化防止活動推進センター 信州・地球温暖化対策研究会・委員	5
	長野県環境審議会・委員	2
	長野県環境審議会 地球温暖化専門委員会・委員長, 委員	4
	長野県環境審議会 地球温暖化対策検討会・委員長, 委員	3
	信濃毎日新聞社・記者	1

* 所属組織別に示した各委員の人数には、研究会や審議会などに重複して就任した者が含まれる。重複分をのぞく調査対象者の人数は計 14 名（委員以外を含む）である。

対面による聞き取り調査は、2002 年 6 月から 2008 年 5 月にかけて、上記対象者に対して各 2～3 時間にわたり筆者自身が実施した（全 19 回、計約 48 時間）³³。また、これに加え、聞き取り調査の対象者から提供される公開・非公開の文書資料、長野県庁や環境 NPO などが開設するウェブ・サイト、各種新聞や雑誌記事などからも、分析に必要となる情報収集を行った。

ケース・スタディの実施にあたっては、聞き取り対象者をすべて匿名とする調査方針を採用した。その理由は、事態の進行と時を同じくして行われる聞き取り調査において、当該政策案件の当事者としてその成否に利害を持つ対象者から、忌憚のない意見や事態のより正確な描写を得るには、成果公表にあたり、個人の特定につながる情報を非開示とすることが必須の条件になるとの理解が筆者にあったことに加え、実際に調査協力を打診し聞き取りを実施する際に、

33 各回の対面による聞き取り調査の概要（実施日、実施場所、調査対象者（匿名））は、本稿末尾にリストとして掲載した。

複数の対象者からその旨を条件としたいとの要望が寄せられたことにある。したがって、本稿では、対象者個人の特定につながる具体的な情報は、非開示あるいは匿名による表記とした³⁴。

②調査手法上の制約と本研究の限界

以上のような企画によるケース・スタディに依拠した本研究は、その知見の中立性・客観性をめぐり、つぎのような制約を不可避免的に持つ。

まず、本稿では、情報取得源となった聞き取り調査対象者を匿名扱いとするため、提示する知見を事後的検証に付することが困難となる。個別具体の長野県での施策展開である旨はすでに明記されているため、その点では検証の余地が残るが、聞き取り調査では、事態の当事者にしか知り得ない情報も多々提供されており、その取得源を非開示とする本稿においては、当該部分の検証可能性はなお著しく低い。

加えて、研究遂行上、聞き取り調査に課せられた時間的・予算的制約から、情報収集のための作業自体がそもそも十分でない可能性も否定できない。無論、ケース・スタディにおいては、施策展開を肯定・否定する者およびそのいずれでもない者を聞き取り調査の対象に含めたが、それでもなお、ここでの制約が、調査で得た情報やそれに基づく分析成果にバイアスをもたらしていないことを確証することは、基本的に難しいといわざるを得ない。

しかし、本稿においては、主に前者の制約への対応策として、任意の協力の下、調査対象者に本稿のドラフトのチェックを依頼し、事実関係の記述に誤りがあるとの指摘を受けた際には、それに応じ適宜加筆・修正を施すこととした。また、本稿では、聞き取り調査から得た情報が、新聞や雑誌といった刊行物や審議会議事録などの公開の文書資料およびウェブ上の情報によって裏づけられる場合は、当該の公開資料・情報の出典を脚注において示すこととした。これ

34 なお、紙幅の都合上、本稿では、本論の中で調査対象者の発言をそのまま引用する際にも、聞き取り調査の実施日、実施場所、対象者などの情報（上記注33参照）を、脚注などにおいて示すことを割愛することとした。

により、なお十分ではないものの、本稿が示す知見の多くが何らかの形で事後的検証に服す可能性に配慮した。

一方、以下に記す、ケース・スタディの成果および分析の総括・含意（第ⅣおよびⅤ章）には、事態の記述のみならず、その説明や解釈に相当する部分が含まれる。この部分に関しては、たとえ調査対象者からの修正要請があったとしても、それに応じない方針を採用し、その旨を予め明示した上でドラフトの事前チェックを依頼することとした。これは、たとえば、事態の成否に利害を持つ調査対象者が、施策展開の否定的（肯定的）な解釈や自身の関与（貢献）を阻害（促進）要因とした説明を拒む（望む）可能性があることへの対応策である。したがって、本稿における事態の説明・解釈に相当する部分に関しては、調査対象者が関知・了承するところではなく、多々あり得る誤謬を含め、その内容についての責任はすべて筆者に帰すものである。

また、本研究が、長野県というただ一つの自治体に関するものであるがゆえに、本稿が示す知見・理解には、その普遍的妥当性において抜きがたい限界があることは、ここで予め指摘されるべきであろう。筆者としては、今後、同種の調査研究例が蓄積を見らる中で、この点が検証に付されることを期待したい。そしてまた、そのような作業の延長線上に、温暖化問題をめぐる自治体政策過程に関する一般化可能な知見・理解およびそれに基づく理論の導出・生成が試みられることも期待したい。そのための萌芽として、今回本稿が示す知見・理解は——他の先行研究が示すそれと同様——いわば作業仮説としての性格を持つものとして位置づけることができよう。

III 分析視座——4つの 이슈ー

本章では、上述した本研究の問題関心に照らし、分析素材たる長野県の政策過程にアプローチする際の視座を敷衍することで、ケース・スタディにおいて探求すべきイシューを特定する。

①先駆的施策を盛り込んだ行政計画の策定

2003年4月、長野県環境審議会は、「県民計画」を田中康夫知事（当時）に答申した。同計画は、2002年改正の「温暖化対策推進法」が、地方自治体の責務遂行の一環としてその策定をうたう地球温暖化対策地域推進計画（以下、「地域推進計画」）（第20条）³⁵にあたるものである。自治体自らの排出抑制のみならず、域内のその他の排出主体（住民や事業者など）を対象とした施策の計画化をいわゆる努力目標として規定し、政策推進主体としての自治体の役割強化をはかろうとしたのが、この時の同法改正の趣旨とされる³⁶。

「県民計画」には、施策ごとの削減数値目標や再生可能エネルギーの導入目標の設定、排出量削減のための課徴金や規制的措施の導入、法定外税の創設による財源措置など、その当時、「全国でトップ」とも評される³⁷先駆的な施策が盛り込まれた（表 III-1 参照）。

35 同条は、「都道府県及び市町村は、京都議定書目標達成計画を勘案し、その区域の自然的社会的条件に応じて、温室効果ガスの排出の抑制等のための総合的かつ計画的な施策を策定し、及び実施するように努めるものとする」と規定する。

36 清水康弘「改正地球温暖化対策推進法における地方公共団体の役割とその行方」, <http://www.neti.env.go.jp/files/train/kokusai/shimizu.pdf>（2008年12月4日参照）。

37 調査当時、計画に対するこのような肯定的な評価は、県庁担当者、県環境審議会委員、環境NPOなど、同計画策定に携わったアクターの多くから、その立場・選好の違いを越え、等しく得ることができた。

表 III-1 「県民計画」の主な削減目標と施策

対策テーマ	削減目標と対策の具体例
温室効果ガスの削減目標	<ul style="list-style-type: none"> ・短期：2010 年度までに 1990 年度比 6％削減 ・中期：2030 年度までに 1990 年度比 30％削減 ・長期：2050 年度までに 1990 年度比 50％削減 (電力削減効果は火力基準・森林吸収分はカウントせず)
信州の特性を活かした脱温暖化	<ul style="list-style-type: none"> ・太陽光発電など地場産再生可能エネルギーの供給目標として、2010 年に一定割合（例えば 10％）を目指す ・法定外目的税などを活用して地場産再生可能電力の財源面からの普及支援策を検討する
エネルギー利用の効率化と積極的な省エネ行動	<ul style="list-style-type: none"> ・省エネ省電力基金の創設（省エネ性能に劣る電気暖房機器の販売時での課徴金・電気料金への省エネ課徴金の賦課） ・省エネ省電力ラベリングの導入 ・電力消費の見直し（水道凍結防止帯のエネルギー非使用化・電力の熱利用の抑制）
エネルギー過剰消費型社会からの転換	<ul style="list-style-type: none"> ・24 時間型営業の営業時間を 3 分の 2 にする（主に、コンビニエンス・ストアや大規模小売店を対象に CO₂ 排出量を算定） ・自動販売機の総 CO₂ 排出量を 50％に削減する
車依存社会からの脱却	<ul style="list-style-type: none"> ・マイカー通勤削減運動（ノーカーデーの実施・相乗り・自転車および公共交通機関への転換） ・マイカー通勤を市部で 50％、郡部で 25％削減する

出典：「長野県地球温暖化防止県民計画」（2003），http://www.pref.nagano.jp/kikaku/tikyu/chikyu/view_plan.htm（2003 年 7 月 15 日参照）を参照の上，筆者が作成。

排出削減の実効性（effectiveness）に配慮した行政計画の策定となったが、一連の施策のほぼすべては、同計画の前身たる「長野県地球温暖化対策『長野モデル』第 1 次提言書」³⁸（以下、「第 1 次提言書」）の内容に負うものであった（下記表 IV-1 参照）。「第 1 次提言書」は、長野県地球温暖化防止活動推進センターに設けられた信州・地球温暖化対策研究会（以下、「研究会」）が、田中知

38 信州・地球温暖化対策研究会（2002）「地球温暖化対策『長野モデル』第 1 次提言書」，2002 年 5 月，<http://www.janis.or.jp/users/nace/teigen.htm>（2008 年 12 月 4 日参照）。

事に対して示したものである。

2002年5月策定の「第1次提言書」の最大の特徴は、県行政が示した草案の採用が拒否された上、「研究会」有志委員により自前の代替案が提示された、その策定過程の新奇性にあった³⁹。自らを「市民委員」と称すこれら有志委員は、自治体における従来型の政策決定のあり方に疑義を呈し、信州・長野の地域特性に鑑みた独自の温暖化対策の必要性を説いたのである。地元新聞が知事への答申の模様を報じる⁴⁰など、高い注目を集めた「第1次提言書」は、知事からは、「最大限この提言に沿って、私は長野県というものがある意味で言う」と新しい、まさに実体がある環境県になっていくということを目指したい⁴¹との高い評価を受けたが、当該の県庁担当部課からは、その内容の実現に大きな困難が伴うと理解されるものとなった。つまり、「第1次提言書」には、自治体行政実務の観点から実現可能性（implementabilities）を欠くと思われる施策が数多く盛り込まれていたのである。しかしながら、「第1次提言書」は、後の県庁内検討作業において文字通り最大限尊重され、その施策のほぼすべてが「県民計画」の中に取り込まれることとなった。

②温暖化問題に特化した条例の制定

2004年終盤、「県民計画」の策定からおよそ2年が経ち、県庁では、計画内容の実現をはかるために条例の制定が企図された。計画中の施策遂行に法的根拠を得ることがここでの眼目とされ、田中知事の諮問を受けた県環境審議会での約9ヶ月にわたる検討作業の後、2006年3月末に「温暖化対策条例」が県

39 「第1次提言書」策定に携わった関係者が、このような問題意識を持っていた点に関しては、高木直樹・野池元基（2003）「地球温暖化対策『長野モデル』第1次提言書について」『全国環境研会誌』第28巻1号、pp. 14-8, 14。

40 「第1次提言書」を社説で取り上げた『信濃毎日新聞』は、「信州らしさを生かして脱温暖化を図る提言の姿勢は、評価できる」としている。『信濃毎日新聞』2002年5月20日。

41 「知事会見 産業活性化・雇用創出第1次活動報告について他」、2002年5月31日、<http://www.pref.nagano.jp/hisyo/press/20020531n.htm>（2002年6月5日参照）。また、知事による同趣旨の発言は、「知事職員朝礼」、2002年6月10日、<http://www.pref.nagano.jp/hisyo/speech/tyor0206.htm>（2002年6月18日参照）。

議会でも可決となった。県庁担当者によれば、温暖化対策に特化した都道府県レベルの条例制定としては、京都府、大阪府に続く、全国で3番目の事例とのことである⁴²。2002年9月の再選以降、議会との対立をさらに深化させた田中にとっても、知事提案による条例案が無修正可決となった事案であり、その条文を見ても、コンビニエンス・ストアの営業時間短縮やマイカー利用の削減を期した公共交通網の率先整備にかかわる規定が設けられるなど、「県民計画」の内容を反映した先駆的性格を持つ条例制定がなかったかに思われた。しかし、審議会での検討作業に参加した「市民委員」は、この時の決定を評して、「今回の条例は県民計画からの後退」、「県民計画の実現を担保する規定は何一つとして条例化されなかった」としたのである。

③条例の下での行政計画の改訂

さらに、「温暖化対策条例」の公布から1年余を経た2007年7月、「県民計画」は改訂の手續に付されることとなった。これは、2006年8月に田中の三選を阻止した村井仁現知事の下での決定である。条例施行後間もない時期の改訂の是非をめぐり、県環境審議会での審議の際、「県民計画」の策定経緯を知る委員からは、その必要性について疑義が呈され、これに応じた県庁担当者からは、行政としては「県民計画」に沿った事務事業の遂行が極めて困難であり、このままの形で計画が維持されれば、2010年を期限としたCO₂削減目標が未達成となる旨の指摘がなされた。事実、「県民計画」に盛られた施策は、策定後の4年余りの間、そのほぼすべてが実現を見ない状態にあった。

約7ヶ月の審議の後、2008年2月に「県民計画」は改訂・公表された。改

42 「温暖化対策に特化した」という点に解釈の幅があるため、筆者自身はこのことの正否を確認することができなかった。なお、同じく「温暖化対策に特化した」と評し得る、都道府県レベルの新エネルギーや省エネルギーに関する条例であれば、2006年3月現在、北海道「省エネルギー・新エネルギー促進条例」（2001年4月）、宮城県「自然エネルギー等・省エネルギー促進条例」（2002年10月）、岩手県「新エネルギー促進条例・省エネルギー促進条例」（2003年3月）、大分県「エコエネルギー導入促進条例」（2003年4月）がすでに施行されていた。前掲注13・p.68。

訂後の「県民計画」は、「温暖化対策条例」が規定する地球温暖化対策推進計画（以下、「対策推進計画」）（第8条）として正式に位置づけられた。県行政としては、「地域推進計画」（「温暖化対策推進法」第20条）である「県民計画」を条例上の「対策推進計画」としたことにより、当該法体系上、定石にかなう決定が行われたとの理解である。「対策推進計画」には、排出の抑制・吸収量に関する目標や達成に必要な措置の実施目標などを定めるとされるが、改訂後の「県民計画」は、これら定めるべき事項をすべて網羅するものとなった（同条例第8条1および2項）。

しかし、改訂の帰結をめぐり、先の審議会委員や「市民委員」は、むしろ、従前の「県民計画」を性格づけた一連の施策や基本理念のほとんどが放棄された面を問題視し、「改訂は県民計画をまったく新しく作り直すもの」、「県民計画は葬られた」との見方を示した。

④本事例に見る4つの探求すべきイシュー

以上で見たように、およそ7年にわたり長野県が経験した一連の政策過程からは、a) 先駆性と実効性を兼ね備えたとされた「第1次提言書」の策定は、なぜ、どのようにして、可能となったのか、b) 「第1次提言書」は、なぜ、どのようにして、「県民計画」に受容されたのか、c) 「県民計画」の実現をはかるための「温暖化対策条例」の制定は、なぜ、どのようにして、不可能となったのか、d) その改訂版において「県民計画」は、なぜ、どのようにして、根本的な修正を施されたのか、という4つのイシューを導くことができる。そのいずれもが、自治体における先駆的な温暖化対策がいかに可能・不可能となるのかという、本稿の問題関心に沿うものといえよう。そこで、以下の第IV章では、これらイシューを探求する知見提供の観点から、ケース・スタディの成果を詳述する。

IV ケース・スタディの成果——記述と説明

1 「第1次提言書」の策定をめぐる政策過程：2001年5月～2002年5月

(1) 従来の政策決定のあり方に疑義を呈した「市民委員」の存在

①「研究会」における行政草案の受け入れ拒否

「第1次提言書」は、2001年8月に長野県地球温暖化防止活動推進センター（以下、「長野県温暖化防止センター」）内に設置された「研究会」において審議・策定された。同センターは、「温暖化対策推進法」第24条の下、「地球温暖化対策に関する普及啓発を行うこと等により地球温暖化の防止に寄与する活動の促進を図ることを目的」⁴³とする、公益法人（財団法人、社団法人）または特定非営利法人（NPO）に対する知事の指定により設置される組織である⁴⁴。長野県においては、社団法人長野県環境保全協会⁴⁵が母体となり、2001年5月、

43 同条第1項。本条項は、いわゆる「できる規定」であることから、都道府県地球温暖化防止活動推進センターの設置は義務化されていない。2002年現在（調査当時）では、全国で13都道府県が指定を行っているに過ぎなかった。同センターの指定が進まない理由は、主に、既存の公益法人には地球温暖化対策自体を目的としたものが少ないことにあるとされる。2002年の改正「温暖化対策推進法」においては、この点に鑑み、指定することができる団体としてNPO法人が加えられた。前掲注36。

44 なお、第2項は、都道府県地球温暖化防止活動推進センターが、当該都道府県の区域において行う事業として、以下の5点をあげる。a) 地球温暖化の現状及び地球温暖化対策の重要性について啓発活動及び広報活動を行うとともに、地球温暖化防止活動推進員及び地球温暖化対策の推進を図るための活動を行う民間の団体の活動を助けること。b) 日常生活に関する温室効果ガスの排出の抑制等のための措置について、照会及び相談に応じ、並びに必要な助言を行うこと。c) 前号に規定する照会及び相談の実例に即して、日常生活に関する温室効果ガスの排出の実態について調査を行い、当該調査に係る情報及び資料を分析すること。d) 地球温暖化対策の推進を図るための住民の活動を促進するため、前号の規定による分析の結果を、定期的に又は時宜に応じて提供すること。e) 前各号の事業に附帯する事業。

45 （社）長野県環境保全協会のホームページ、<http://www.janis.or.jp/users/nace/index.html>（2003年7月18日参照）。同協会（調査当時）では、県内の有力企業が役員をつとめるなど、組織としての性格は地元民間企業（企業・営利団体）の集合体としての側面が強い。会員企業が納める会費によって主な運営資金が賄われており、県の外郭団体との位置づけはなされていない。2003年現在、会員企業は約500社にのぼり（会員数は計688）、長野県は一会員として同協会に参加している。

田中知事による当該指定が行われた。同社団法人は、県内の有力地方銀行である株式会社八十二銀行のZ頭取（当時）が音頭をとり、1998年11月に設立された団体である。「長野県温暖化防止センター」会長でもあるZ頭取は、個人的関心から環境保全に熱心に取り組む企業経営者として、以前より広く知られていた人物である⁴⁶。

「研究会」での審議を担う委員は、学識経験者4名、行政関係者3名（県下基礎的自治体の政策担当者）、市民団体・NPO関係者5名、企業関係者3名、その他1名の計16名で構成された。これら委員の選定は、基本的には「長野県温暖化防止センター」が中心となり行われたが、知事および県庁担当部課の生活環境部環境自然保護課もそこに一定の関与をもった⁴⁷。計16名の「研究会」委員のうち、自らを「市民委員」と称したのは、一般公募により就任した委員（2名）、市民団体・環境NPO関係者（4名）、学識経験者（2名）⁴⁸の計8名である。「研究会」の運営としては、「長野県温暖化防止センター」役員と環境自然保護課が事務局をつとめ、2001年9月から2002年5月までの計5回の公式会議の末、知事に提言を答申するスケジュールが組まれた。

公募委員の1人であるB氏は、自らが公募に応じた理由について、吉村午良前知事（当時）が現職であれば、「研究会」委員への就任を試みることはなかったとし、「田中知事の下での県行政であれば、自分の意見が受け入れられるのではないかとの思いがあった」とした。このB氏の応募には、「市民委員」の

46 同行では、行員によるマイカー通勤を禁止し、全店舗においてISO14001の認証取得を完了するなど、様々な環境対策がとられているが、これらはいずれも、Z氏の環境保全に対する姿勢が反映した取り組みである。

47 なお、「研究会」の会則は、その第4条において、「研究会の委員は、長野県地球温暖化防止活動推進センター（（社）長野県環境保全協会）会長が指名する」（原文のまま）と規定する。（社）長野県環境保全協会の会長はZ氏（当時）がつとめる。同会則については、信州・地球温暖化対策研究会（2002年）「地球温暖化対策『長野モデル』第1次提言書」（資料編）、<http://www.janis.or.jp/users/nace/data.pdf>（2008年12月8日参照）、p. 33。

48 学識経験者のうち1名（E氏）は任期の途中で委員を辞したため、もう一方の学識経験者（D氏）がE氏に代わって委員に就任した。

中で中心的役割を担った A 氏（環境 NPO）からの事前の働きかけがあり、もう一方の公募委員である C 氏は、環境問題に関する民間レベルの勉強会を通じて、すでに B 氏との知遇を得ていた。また、D 氏（学識経験者）、E 氏（学識経験者）、F 氏（市民団体）、G 氏（環境 NPO）の各「市民委員」も、「研究会」委員に就任する以前から、地元での NPO 活動を媒介とする何らかのネットワークを通じて、相互に面識のある関係にあった。加えて、学識経験者である D と E の両氏は、A 氏の主催する環境 NPO のメンバーでもあり、県下基礎的自治体の環境基本計画の策定過程への参画などの活動を通じて、かねてより面識のある関係にあった。

「研究会」第 2 回会議において、事務局である環境自然保護課は、議論のたたき台として草案を提示したが、「市民委員」はその受入を拒否した。その理由は、民間のコンサルタント会社に業務委託をして策定された事務局草案には、地域特性の十分な検討・反映がなく、施策としての実効性が見いだせないというものである⁴⁹。「市民委員」の目には、国が示す指針やモデル・プランが安易に模倣され、記述中の「国」の部分を単に「長野県」にすぐ替えただけのものが案として示されており、啓蒙的な当たり障りのない提案や長野県の実情に沿わない形通りの施策が、県・市町村・事業者といった主体別の対策として、いわば総花的に羅列されていた。「市民委員」からは、「国の対策では温暖化防止につながらないのに、県で同じことをやってどうして実効性があがるのか」といった疑問も呈された。これを受け、事務局は、草案を取り下げ、「市民委員」による代替案を受け入れるとしたが、「市民委員」からは、行政として自らの案に固執しなかったこの時の判断をして、「希なことであり、これは高く評価されるべき英断だった」との評価が聞かれた⁵⁰。

「市民委員」は、それぞれ、NPO、市民団体、職場、大学などでの活動を通じて、

49 前掲注 39・p. 14. および、野池元基（2003）「地球温暖化対策『長野モデル』と地方自治体の政策立案」『環境と公害』第 33 卷 1 号，pp. 17-22。

50 同上。

以前より地域の環境問題に取り組んできており、実践の経験と専門知識とを豊富に持ち合わせていた。その中には、県下の基礎的自治体で環境基本計画などの策定に参画した者もあり、「研究会」の場を通じて、コンサルタントへの業務委託や国や他の自治体の対策の模倣・追随といった、他律的で横並びによる政策決定が行われている現状に否定的な認識が示されたのである。しかし、「市民委員」は、反対のための反対に終始することはせず、自ら代替案を示すことで、終始「研究会」での論議を主導することとなった。

代替案を提示するためには精力的な検討・討議を要したが、その際に「市民委員」を中心に積極活用されたのが、各回の公式会議の前後に設けられた非公式会合での意見交換の機会である。この非公式会合には、委員が実際に顔を合わせるミーティング形式のものに加え、電子メールやファックスを通じたやりとりも含まれる。「研究会」では、電子メール・ファックスを通じた検討作業が頻用された結果、各委員が関係する市民団体の会員や県内外の専門家など計20名ほどが非公式会合に参加することとなり、個別論点に応じた専門的見解や助言などが「市民委員」に提供された。たとえば、環境NPOの環境自治体会議環境政策研究所のX氏や大学教授のY氏などが、電子メールを通じて専門的知見を求められた。X氏は、他の自治体における温暖化対策の動向や国(環境省)が企図する地方レベルの施策展開がどのようなものかについて情報を提供し、Y氏は、自身の専門である水道凍結材(上記表III-1参照)について見解を述べ、その際に提示された解決策が「第1次提言書」の中に取り入れられた。

このような非公式会合の積極活用は、公式会議における委員の指摘や質疑内容の形骸化を防いだが、その反面、そこにコミットしていないと公式会議での議論状況が十分に把握できず、話の流れについていけない場の空気をも醸成した。このこともまた、「市民委員」が「研究会」における論議の主導権を握ることに寄与した。なお、途中からは環境自然保護課の職員も非公式会合に加わり、企業関係者の委員に対しても「市民委員」から参加の働き掛けがなされた。ある「市民委員」は、意見交換の後半部分で企業関係者を議論の場に加えたこ

とで、政策の内容により拡がりでたことは、「第1次提言書」の魅力を引き出す上で非常に重要なことであったとした⁵¹。

「市民委員」による代替案を基にした「研究会」の議論展開に、企業関係者、学識経験者、行政関係者といった「市民委員」以外の委員から異論が呈されることはなかった。とくに、企業関係者の委員（H氏）は、「市民委員」によって提示された代替案、もしくは、域内の温暖化防止策の進め方に関して、いまだ特定の見解や選好を持つ段階に至っておらず、対策負担の増大などを懸念して代替案を基にした議論展開に警戒心を抱くこともなかった。むしろ、県庁担当者を含む「研究会」全体が、地域特性に鑑みた従来にない対策を提言するという「市民委員」の考え方に賛同し、その提案を肯定的に捉える場の流れが生じており、企業関係委員としても、他の自治体との横並びからの脱却やエネルギーの地産地消といった「市民委員」の考え方を支持することにやぶさかではなかった。

2001年12月、事務局草案に代えて「市民委員」が示した当初案には、a) 自動車交通対策による温室効果ガスの削減、b) 省エネルギー施策による温室効果ガスの削減、c) 地場産再生可能エネルギー・地場産再生可能資源の活用による温室効果ガスの削減、d) 公共事業による温室効果ガスの発生、の4項目に関連した個別施策が盛り込まれた。ここで注目すべきは、d) の項目を除けば、そのほぼすべての対策が——下記本章（2）③で見る微修正はあるものの——最終提言された「第1次提言書」に盛り込まれた点である⁵²。したがって、事務局が草案を取り下げてからわずか1ヶ月後のこの時点で、「第1次提言書」の骨子はすでに固まっていたと見ることができる。また、「市民委員」による当初案の提示以降、各項目を構成する個別の施策・事例ごとに、県行政側が、

51 同上。

52 d) の項目には、具体案として、「浅川ダム建設に伴う新たな温室効果ガス排出総量」の見積もりとあったが、この項目は、排出削減量の算定が不可能であることから、この段階で計画案から削除された。信州・地球温暖化対策研究会有志「依頼・提案事例に基づく温室効果ガス排出削減量の見積もり」資料2-1号、2001年12月10日（調査対象者提供非公開資料）。

委託先のコンサルタント会社を通じて、排出削減量を計算することとなった。具体的な施策や事例についてのアイデアの提示は「市民委員」が行い、その排出削減量を県行政側が計算するといった、官民間の役割分担がここで生じたわけだが、これをして「市民委員」は、「第1次提言書」が行政やコンサルタントの発案に依らない、まったくの「市民案」であるとの性格づけをした⁵³。

②県行政の姿勢・スタンス

一方、2001年8月の「研究会」の立ち上げにあたり、環境自然保護課には、国（環境省）が都道府県地球温暖化防止活動推進センター（「温暖化対策推進法」第24条）という道具立てを用いて、どのような温暖化対策を遂行するつもりなのか、その目論見が見えないことへのある種の戸惑いがあった。同課には、この時すでに他の自治体が指定・設置していた当該の都道府県地球温暖化防止活動推進センターは、対策の必要性に関する普及・啓蒙を主な業務とし、その内容についても、国から与えられた情報を単に伝達するものが多いとの理解があった。また、先に見たように、（社）長野県環境保全協会に対する「長野県温暖化防止センター」の指定自体は、県行政（知事）が主体となって行ったものの、その職員は（株）八十二銀行の退職者（OB）で占められており、環境自然保護課としては、実際のところ「長野県温暖化防止センター」に何を検討させればよいのかが判然としない状態にあった。

と同時に、同課としては、自ら立ち上げた手前、「長野県温暖化防止センター」に何か意味のある機能を発揮させる必要性を感じていた。そのため、「長野県温暖化防止センター」のより積極的な利活用をはかる観点から、県内各方面の意見を採り入れた温暖化防止策の検討の場として「研究会」を位置づけ、後の「県民計画」策定のための素案を得ることが企図された。県庁外部の民間団体を素案作りに関与させれば、ハードルの高い政策提言をしたとしても、それが「外からいわれた」という体裁をとれるし、「研究会」から「お墨付きをもらいたい」

53 前掲注39・高木・野池（2003），p. 15，および，同49・野池（2003），pp. 19-21

との意識もそこにはあった。

さらに、県庁担当者の中には、「温暖化対策推進法」の下で閣議決定された国の政策方針——具体的には、地球温暖化対策推進大綱（以下、新大綱）（2002年3月閣議決定）——に従ってはいは、自治体固有の地域事情を考慮した実効性のある施策を検討・導入することはできないという意見を持つ者もいた。つまり、そこには、環境税や排出権取引制度⁵⁴を除いては、新大綱で検討されている温暖化対策に実質的な削減効果を期待できるものではなく、自らが戦略的に自治体を誘導するだけのアイデアを欠く環境省としては、「地域推進計画」や都道府県地球温暖化防止活動推進センターといった仕掛けを使って、「自治体に何をやらせれば良いのかわからない。むしろ、何かをやらせてみたいという思いがある」のではないかとの認識があった。このような認識の背後には、田中のいう「脱ダム」宣言⁵⁵により「長野から日本を変える」とした政治理念への共感・賛同もあり、国に代わって自治体がイニシアティブをとることにより、実際の削減効果をともなう温暖化対策の検討が初めて可能になるとの見方があった。

なお、「研究会」での論議に対して、事務局担当の県庁職員は、たとえ政策のプロフェッショナルである行政としての立場から見れば、難があると思われる意見やアイデアに対しても「口をはさむのを慎んだ」とした。そこには、昨今重要視されるいわゆる市民参加を尊重すべきだという認識の下、可能な限り「市民委員」の意見を取り入れようとの配慮が働いていた。加えて、実務上勘案すべき点として、「研究会」における審議時間の制約という問題があった。

54 この当時は、排出量取引制度ではなく、排出権取引制度と呼ばれるのが一般的であった。

55 2001年2月の「脱ダム」宣言の全文は、<http://www.pref.nagano.jp/doboku/tisui/sengen.htm>（2008年12月6日参照）。この中で、田中は、「長期的な視点に立てば、日本の背骨に位置し、数多（あまた）の水源を擁する長野県に於いては出来得る限り、コンクリートのダムを造るべきではない。就任以来、幾つかのダム計画の詳細を詳（つまび）らかに知る中で、斯（か）くなる考えを抱くに至った。これは田中県政の基本理念である。『長野モデル』として確立し、全国に発信したい」（原文のまま）とした。

事務局である環境自然保護課としては、他の30余りの都道府県がすでに「地域推進計画」の策定を済ませていたことから、長野県での当該計画づくりが大幅に遅滞しているとの思いがあり、予定していた2002年度内の「県民計画」策定に向け、前年度内に「研究会」からの提言を得ておく必要があった。第2回会議において事務局草案が否定され、つづく第3回会議において「市民委員」による代替案が論議されたが、ことここに至れば残された時間は5ヶ月しかなかった。事務局としては、行政が主体となった草案づくりは時間的にもはや不可能であり、「市民委員」による代替案を受け入れ、それを基に「県民計画」の素案作成を進める以外に選択の余地がなかった。

(2) 「第1次提言書」の先駆性とは何か⁵⁶

①「長野モデル」としての個別対策

下の表IV-1は、「研究会」でのおよそ9ヶ月にわたる論議の末、2002年5月に田中知事に答申された「第1次提言書」の主たる個別対策を一覧にしたものである。なお、「市民委員」は、同提言書を略して「長野モデル」と呼び、これら施策の独創性と地域志向性を表そうとした。これは、田中知事が「長野から日本を変える」とした自らの一連の県政理念を「長野モデル」と称したことに呼応したものである⁵⁷。なお、「長野モデル」という呼び方は、後の「県民計画」を指す際にも用いられた。

56 以下の記述は、聞き取り調査から得た情報に加え、前掲注38・信州・地球温暖化対策研究会（2002）、「第1次提言書」の削減目標に対する個別対策の詳細を記した資料、<http://www.janis.or.jp/users/nace/taisaku.pdf>（2008年12月4日参照）、および、同39・pp. 16-8に依っている。

57 前掲注55。

表 IV-1 「第 1 次提言書」の主な個別対策一覧

テーマ名	プロジェクト名	目 標
1 信州らしさを極めてゆく中で見える脱 温暖化社会	(1) 地場産再生可能 エネルギーの活用による削減	① 県内全ての小中学校、高等学校に 10kW 以上の太陽光発電を導入する
		② 県内のすべての小中学校・高等学校 の暖房にペレットストーブもしくはペ レットボイラーを導入する
	(2) 地場産再生可能 資源の活用による削減	① 県産材利用住宅の普及、ガードレールへの県産材使用等、県産材を積極的に使用する
		② 県内すべての小中学校・高等学校の 机・椅子を県産材木製のものとする
		③ 中水利用を積極的に奨励する事による CO ₂ 削減を図る
2 ライフ・スタイル の転換を促す新しい システム創り	(1) 自動車中心の交通 手段からの転換による削減	① マイカー通勤を市部で 50%，郡部 で 25%削減する
		② 公共交通機関や、自転車を利用しやすい交通体系を創造する
		③ 観光地へのマイカーの流入を抑制する
	(2) 省エネルギー施策による削減	① 県内の全てのコンビニエンスストア、郊外型大型店舗の営業時間を午前 6 時から午後 11 時以内とする
		② 県内の飲料自動販売機設置台数を半減する（2002 年比）
		③ 県内の水道凍結防止対策をエネルギー非使用のものとする
		④ 県内のすべての信号機の電球を発光ダイオードに変更する
	(3) 経済的手法の導入による削減	① 長野県独自の環境税を導入するとともに、削減活動には経済的支援を行う

3 削減こそ企業益・地球市民益との認識にたった産業活動	(1) 産業界の自主計画の強化と排出量の把握等による6%削減	①企業の削減目標達成計画策定や温室効果ガス排出量報告・公表制度の確立などにより、産業部門の温室効果ガスの排出量を削減する
4 県全体で脱温暖化施策に取り組み、確実な実施を推進するための体制	(1) 県及び市町村に部局横断的な温暖化対策専門の窓口を設置等	①県及び市町村に部局横断的な温暖化対策専門の窓口を設置し、各種施策を主導的に推進する
		②特別高圧契約をしている県庁舎や大型の自治体施設において、「グリーン電力入札」を実施する
	(2) 自治体などの全ての事業について財政面だけでなく温暖化防止など環境面からのチェックを実施	①温室効果ガス排出のアセスメントや、排出抑制策のコンサルタントの普及を図る公共建築物等について、建物自体及び使用に当たっての温室効果ガス削減計画及び実施結果の公表
	(3) 地球環境の未来を洞察し、新しい社会を構想する力を培う環境教育・環境学習の推進	①小中、高等学校において環境教育を必須とし、そのための環境教育リーダーを育成する ②官学民の協力により、公民館などでの環境学習を推進する

出典：信州・地球温暖化対策研究会(2002)「地球温暖化対策『長野モデル』第1次提言書」
<http://www.janis.or.jp/users/nace/teigen.htm> (2008年12月4日参照), p.6。

テーマ「1 信州らしさを極めてゆく中で見える脱温暖化社会」の下に置かれた、地場産エネルギーとしての太陽光および木質ペレットに関するプロジェクトは、日照時間の長い地域を持ち、森林が県土の約78%を占める長野県の地域特性に即した施策として位置づけられたものである。これと同様に、県産材を使用した木製ガードレールの普及は、地場産の木材によって旧来の鉄鋼製ガードレールを代替することで、森林県としての長野・信州のイメージに合致したこれからの地域づくりにふさわしい施策として位置づけられた。このように、再生可能資源とされる県産材を広く利活用することは、域内における新たな雇用創出と森林保全を通じた温暖化対策の推進をともに促そうとする試みで

もあった。

つぎに、「第1次提言書」において温室効果ガスの削減量が最も多いと試算される施策が、自動車偏重の交通手段の転換を目指すプロジェクトである。上記表にあるように、このプロジェクトは、「2 ライフ・スタイルの転換を促す新しいシステム創り」のテーマの下に置かれ、①マイカー通勤を市部で50%、郡部で25%削減する、②公共交通機関や自転車を利用しやすい交通体系を創造する、③観光地へのマイカー流入を抑制する、の3つの項目から構成された。目標年である2010年の各項目の削減量は、それぞれ、①131万トン、②21万トン、③6.5万トンとされ、計160万トン近い削減量が見込まれた。パーク・アンド・ライド、公共交通網の整備、自転車および歩行者用道路の整備などを組み合わせることにより、その実現を目指すとされた。

さらに、同テーマの下では、「(2) 省エネルギー施策による削減」プロジェクトとして、コンビニエンス・ストアや郊外型大型店舗の営業時間の制限（午前6時から午後11時まで）や、飲料自動販売機の設置台数の半減（2002年比）などがうたわれた。営業時間制限による削減効果は1999年の算定で1.3万トン、自動販売機設置台数の半減化による削減効果は2010年の算定で1.5万トンと試算された。これらの施策は、現在の生活を多少不便にしても、温室効果ガスが削減可能なところから取り組みを開始することを目指すものとされ、CO₂の削減効果に加え、便利さを求め過ぎたライフ・スタイルを修正する必要性を県民に意識させるためのものとされた。当該事業者の営業の自由を規制する措置であり、「第1次提言書」に盛り込まれた施策の中でも大きな注目を集めるものとなった。加えて、同プロジェクトでは、水道凍結防止対策をエネルギー非使用のものにすることが目標とされた。これは、水道の屋外配管が主流となっている長野県では、管に電気を流し発熱作用を利用する凍結防止帯が広く使われている特殊事情があることへの対応策である。この凍結防止帯による冬季の住宅電力使用量（松本市では平均すると夏季の約2倍に相当）を削減し、年間電力使用量を平準化するために、水道の屋内配管などによるエネルギー非使用の

水道凍結防止工法を指定業者に指導するなどの対策を目指すとされた。

かねてより「市民委員」は、自家用車に過度に依存した移動形態、24 時間型店舗が助長する夜型のライフ・スタイル、飲料自動販売機による景観の悪化、寒冷地対応として不備な住宅構造を長野県に特有の社会問題と捉えていた。上記の各プロジェクトは、それぞれ、県が抱えるこれら諸問題への対応策となっており、信州・長野の地域特性に鑑みるという観点から「第 1 次提言書」のいわば目玉として位置づけられた施策である。

なお、同テーマには、「(3) 経済的手法の導入」プロジェクトとして、環境税および削減活動に対する経済的支援の付与に関する項目も盛り込まれた。対策が求められる理由として、「自主的な温室効果ガスの削減努力が報われ、そうでないものが相対的に不利になるような経済的手段の必要性」⁵⁸ が指摘され、削減効果としては約 50 万トンが見込まれた。環境税の導入については、2000 年以降の第一次分権改革の成果として、法定外税の導入要件が緩和されたことが影響した。

つづいて、テーマ「3 削減こそ企業益・地球市民益との認識にたった産業活動」の下では、「(1) 産業界の自主計画の強化と排出量の把握等による 6%削減」が目標とされ、具体的な施策としては、上記表中にある①一定規模以上の企業による自主的削減計画の策定・公表に加え、②海外生産分も含めた企業（一定規模以上）の排出量報告・公表制度の確立、③製品等についてのライフ・サイクル・アセスメントの実施とそれに基づく改善、④新エネルギー・省エネルギー機器の技術開発支援、⑤国際規格 ISO14001 や環境マネジメントの普及、⑥農業のグリーン化（ハウス栽培の効率化や地産地消）が示された⁵⁹。

テーマ「4 県全体で脱温暖化施策に取り組み、確実な実施を推進するための体制」では、県と市町村が協力して対策を推進するための体制づくりに関する方針が示され、県・市町村に部局横断的な温暖化対策専門の窓口を設置（(1)

58 前掲注 39・p. 16。

59 前掲注 56・「第 1 次提言書」の削減目標に対する個別対策の詳細を記した資料。

①), 大型施設でのグリーン電力入札の実施 ((1) ②), 自治体でのすべての事業に対する環境アセスメントの実施 ((2) ①), 小中・高等学校における環境教育 ((3) ①), 公民館などでの環境学習の推進 ((3) ②), といった施策があげられた。自治体に部局横断的な窓口を設置することにより, 中央省庁に対応した形で成り立っている縦割り行政の弊害を克服し, より能動的な対策をとることが必要だとの認識から, そうした部局編成の下, 自治体内のすべての施策に対して環境面からのアセスメント(温暖化アセスメント)を実施することが目標とされた。

②個別対策の削減量の積み上げによる目標設定

「研究会」では, 計画全体の数値目標を設定するにあたり, 削減量が計算可能なものを積み上げた分と企業の自主的取組による削減分との合計を長野県独自の対策による削減量とした。また, これに, 国の新大綱が定める対策に準じた取り組み⁶⁰を長野県において実施することで得られる削減量を加えることにより, 全体として2010年までにマイナス6%という数値目標が達成可能だとの試算が行われた。その結果, 長野県独自の対策により削減可能な量は4.3%とされ, 6%のうち残りの1.7%が新大綱に準じた施策を長野県で実施することで実現を目指す分とされた。

また, 「第1次提言書」では, 温室効果ガスの削減目標の設定にあたり, 森林吸収分と京都メカニズムによる削減分を考慮せずに, 1990年比マイナス6%の達成を目指すとした。そこでは, 「森林吸収分による削減値に頼らない, 信州らしい形で6%以上の削減目標達成を目指すべきだろう」⁶¹とされ, いわゆるシンクによる吸収分は削減達成量の計算に含められていない。ある「市民委員」は, 面積の約78%を森林が占める長野県にあっては, 森林吸収源に依った削減策の推進は易きに流れたことを意味し, それは「削減目標が達成できな

60 ここでのいう取り組みとは, 節電やシャワーの時間短縮といった, 新大綱が定める「こまめちゃん」と称される一連の対策のことを指す。

61 前掲注39・p. 18。

い時のスーパー・カード（最後の切り札）として温存しておくべき」（括弧内の付記は筆者による。以下同様）との見方があったとした⁶²。

さらに、「市民委員」および県庁担当者によれば、森林吸収分を削減量に含めないという「研究会」の方針設定には、国が採用するシンク吸収分に関する算定方式にはその客観性において問題があるという、ある種の意思表示としての側面があるとされた。たとえば、2002年3月に新大綱が閣議決定された際、森林吸収分が3.9%に増加したが、この判断を裏づける算定方式の根拠が示されず、どのような計算を行えば自治体の目標設定が可能となるのかがわからないという問題がそこにはあった。その一方、森林のCO₂吸収作用は、林齢に応じて変動し、苗木から30～40年が経過した時点をピークに、一転、減少に転じることが知られている。したがって、森林吸収分を勘案した削減目標を定めても、目標年の2010年までにはあと約7年を残すのみとなり、これから開始する植林による吸収量は僅かなものにしかないという、実際上の削減効果をめぐる問題点も考慮された。

加えて、「市民委員」および県庁担当者は、1.7%分を削減目標に付加した点に関しては、長野県独自の対策のみに固執して4.3%を目標としたのでは、京都議定書によりわが国が負った6%の削減義務量を下回ることになり、そのような決定を県民が受け入れないであろうとの政治的な判断が働いたとした。ここには、国に課せられた数値を下回る目標を定めることにより、温暖化対策に消極的だという印象を県民が持つことを回避したいという、「市民委員」、県行政双方による思惑があった。また、長野県議会では、京都議定書の早期締結を求める決議を行っており、この観点からも、同議定書に対する否定的評価ととられかねない6%を下回る削減数値目標の設定には、議会からの賛同が得られないとの理解があった。

同時に、ある「市民委員」は、先に見た、個別施策の排出削減量を積み上げ

62 同上。

るという試算方法が用いられたことにより、マイナス6%という数値目標自体にはそれほど意味がなくなるとの見方を示した。なぜならば、「第1次提言書」においては、他の自治体の決定にしばしば見られるように、マイナス6%という数値目標が先験的に——あるいは、国の削減義務量の模倣によって——設定され、その目標を達成するために個々の施策が位置づけられたわけではないからである。この「市民委員」の認識によれば、「第1次提言書」に盛り込まれた個々の施策を着実に実行に移すことで、自ずと達成可能な数字が全体の削減目標値として掲げられたということになる。

このように、算定根拠を示し、個々の施策の削減量を積み上げることににより、全体としての削減目標値を定めるという「第1次提言書」の考え方は、自治体が策定するこれまでの同種計画には見ることのなかったものである⁶³。地域特性に鑑みた点、規制的措施や経済的手法および財源措置の導入を目指す旨が示された点を含め、当時の自治体温暖化政策としては先駆・新奇であるとされ、「第1次提言書」は関連業界やマスコミなどからも注目を集めた。地元新聞である『信濃毎日新聞』は、「三月には、政府が新温暖化対策大綱を決めた。『テレビを見る時間を一日一時間減らす』などこまごまとした対策を盛り込んでい。『長野モデル』（「第1次提言書」）は生活スタイルのより大きな部分にまで踏み込んだ。一層の省エネ効果が期待でいる。」とした社説を掲載し⁶⁴、また、「長野県温暖化防止センター」会長のZ氏とともに提言書を手渡す数名の「市

63 ただし、算定根拠として用いられた削減量の計算手法をめぐっては、「市民委員」の一部および県庁担当者により、その精度が疑問視されていた。以降の検討作業においてより実態に近い削減量の把握が試みられたが、関連するデータの制約なども加わり、仮に個々すべての施策が実際に実行に移されたとしても、予定された削減量が文字通り達成されたのかは疑問だとの意見を持つ調査対象者は複数存在した。この時すでに顕在化した、削減量の計算手法や当該データにかかわる制約という点は、「温暖化対策条例」制定後の「県民計画」の改訂作業時にも取り上げられた論点である（本論下記本章4参照）。

64 前掲注40。同社説はまた、「実現には県民の合意と、さまざまな努力や工夫が欠かせない。・・・中略・・・研究会は、市民団体、経済団体、行政などの代表で構成している。提言で掲げた目標は計十八項目に上る。県は、どこまでが実現可能かを詳細に探り、今後の計画に反映させることが求められる」ともしている。

民委員」が写る答申時の写真を掲載した⁶⁵。地元有力経済人である Z 氏の関与があったゆえであろうが、公式の行政計画の決定に先立つ提言書としては、異例ともいえる扱いがなされたといえよう。

(3) 県行政の憂慮と「市民委員」の思惑：実現可能性なき計画案・説明責任・協働・行政裁量

①計画案の実現可能性の有無をめぐる

一方、上記で見た一連の施策は、確かに CO₂ 削減の実効性はあるものの、「行政のプロ」を任ずる県庁担当者の目には、政策としての実現可能性が極めて低いと映った。「研究会」事務局（環境自然保護課）としては、「盛り込まれた施策に対してどうやって予算の裏づけをとり、実際の事務事業としてどのように実施に移してゆくのかが見えない」との懸念を持ったのである。また、以上の各種施策について、ある担当者は、「確かに長野県の予算規模は約 1 兆円あり、県が自ら予算配分を行えば、それらは必ずしも絶対に実現が不可能なものではなく、そのような予算配分を行う否かは、ひとえに知事や議会の政治決断が得られるかどうかにかかっている」との認識を示した。しかし、同担当者は、実際に施策推進への議会協力が得られるのかは、「行政としては判断がつきかねる問題だ」としながらも、「はなはだ懐疑的だ」との見方を示した。

それは、「研究会」委員の人選に田中知事自身が直接関与していたことに理由の一端があった。「市民委員」は、確かに地域の環境問題に精通していたが、その中には知事が初当選を果たした際の支援者である A 氏が含まれており、A 氏の「研究会」委員就任は「知事による一本釣り」との理解があったのである。これに加え、「長野県温暖化防止センター」の会長は Z 氏である。Z 氏は、吉村前知事の後任選挙（2000 年 10 月）の際、田中を候補者として擁立・支援した人物としても知られ、両者の間には、環境保全という特定の政策 이슈を

65 『信濃毎日新聞』2002 年 5 月 28 日。

超えた、政治的なパトロン・クライアント関係が存在した⁶⁶。

このような、田中と当該アクターとの間の政治的なネットワークの存在は、「研究会」の背後に知事の威光を感じさせることになり、県行政との関係において「市民委員」が作る計画案の採択可能性を高めた。しかし、その反面、反知事色の強い県議会との関係においては、田中の支援者の手になる提言という点が、施策が実際に実施に移される可能性を限りなく低めることになるのではないかと、事務局担当者は捉えたのである。そして、県行政としては、このような実現可能性なき「第1次提言書」を、それを知りながら決定・採択することにより、将来、いかなる説明責任（accountabilities）が発生するのかを憂慮した。

ただし、ここで注意すべきは、このような「実効性あって実現可能性なし」という認識が、策定にかかわったおよそすべてのアクターによって共有されていた点である。事実、ある「市民委員」は、「第1次提言書」に盛られた施策に関して「まったく不可能というわけではないが、極めて難しいことは確か」だとの認識を有していた。なお、実現が最も困難と思われた、コンビニエンス・ストアの営業規制や飲料水自動販売機の設置台数削減策については、「市民委員」および企業関係の委員から、いずれの施策も利害関係者は県外資本の企業であり、県内の企業に負担がないよう配慮しているという点では、「実はなかなかよくできた案」（ある「市民委員」）との評価が下されていた。かつ、この点は、これら施策の検討当初より、「市民委員」によって明確に意識され、いわば「第1次提言書」の戦術的側面とされていたところでもあった⁶⁷。ただし、

66 「市民として、『長野改革』支えるバンカー」、asahi.com・フロント・ランナー、2003年6月14日、<http://be.asahi.com/20030614/W11/0020.html>（2003年7月18日参照）。

67 たとえば、ある「市民委員」および企業関係の委員（H氏）は、自動販売機は、それを設置している県内のアクターにとってさほど利益にならず、その削減策に反発するのはむしろ県外資本のボトラーであることが多いことから、設置台数を半減するとの規制の措置を提言に盛り込んだとしても、あからさまな反対は起きないとの認識を示した。また、このような戦術的思考は、コンビニエンス・ストアの深夜営業時間規制を提案する際にも見られ、フランチャイズ契約によりチェーン・ストア店舗を展開するフランチャイザー（チェーン本部）が県外資本であることから、県内からの反発が——とくに、計画案を提言する段階では——起こりにくいことが、これら委員によって予期されていた。

企業関係委員および事務局担当者からは、これら規制策の実施過程において、どのように業界の合意を取り付けるのかは極めて難しい問題であるとの指摘がなされ、その実現可能性にはすでに疑義が呈されていた。

では、実現可能性に欠けるとされた「第1次提言書」は、なぜ、正式採択に至ったのであろうか。ここで鍵となるのは、「第1次提言書」が担うべき役割を「市民委員」がどのように理解していたかである。

まず、「市民委員」には、温暖化問題の解決に資する行政計画の策定であるからには、それが備えるべき対策としての実効性の確保に最大限配慮すべきだとの認識があった。「市民委員」としては、まさにこのような認識の帰結が、上記表 IV-1 に示した各種施策の提示と削減数値目標の設定なのである（本章 1 (2) ②参照）。しかし、これと同時に、先に見た具体性を持つ提言内容をいざ実行に移すとなれば、そのことが、開発・成長志向の従来型の社会経済モデルに再考を促すことになる点もまた、「市民委員」により明確に意識されていた。つまり、そこでは、後に控える提言実現のための政策過程において、これまでに滞積した既得権の組み替えや困難な利害調整が不可避となり、かつ、これにいかに着手すべきかをめぐり「県内に議論が起こること自体が大事だ」とされ、「第1次提言書」は「そのための問題提起を行うもの」だとの理解がなされていたのである。

たとえば、マイカー使用の削減や24時間型営業の制限といった施策は、温室効果ガスの削減効果こそ確実に見込めるものの、従来型の決定が避けてきた政治対立をも顕在化させるものである。なぜならば、前者の実現には、新たな公共交通網を都市部に施設・整備することが必要になるが、それにより顧客を奪われることになる様々な既得権者は、必ずや激しい反論を提起するからである。また、後者の施策であれば、規制対象となる事業者の経営が相対的に悪化するという問題が生じることは無論のこと、憲法上の財産権・営業の自由に制約を課すことから生じる、自治体レベルで想定し得る最も解決が困難な政治的争点が顕在化する可能性すらある。つまり、たとえ県外資本に向けられた施策

であったとしても、その実施段階、ひいては、規制措置を裏づける条例制定段階になれば、県議会は必ずや反発の姿勢を示すのであり、それにより県内論議が喚起されることこそが提言の目論見である、との理解が「市民委員」にはあった。

なお、以上のような役割が見いだされていたことにより、「第1次提言書」に記載された「提言の趣旨」においては、信州という地域特性に鑑みつつ脱温暖化をはかることにより、大量生産・大量消費型の社会経済モデルの転換をはかる必要性がうたわれた⁶⁸。加えて、「第1次提言書」の冒頭には——通常の同種計画であれば記されない——ビジョン（「2010年の長野県」）が掲げられ、長野県において一連の対策を実行した結果、地域社会がどのような姿に変わるのかが想起できるよう、各種施策のエッセンス——たとえば、木製ガードレール、ペレット燃料、地場産エネルギー、マイカー通勤の半減、公共交通機関、飲料用自動販売機が少ない、コンビニや大型店舗なども11時には店を閉める、など——が物語仕立てで語られている⁶⁹。これは、ビジョンの提示により、「第1次提言書」が目指す脱温暖化社会のあり方が、広く一般市民にイメージできるようにとの配慮であり、「市民委員」B氏（公募委員）の「CO₂削減量という数の世界に還元することのできない、その先にある新たな地域の姿を示すべきだ」との問題意識が反映したものである⁷⁰。

このように、「市民委員」は、「第1次提言書」が社会変革のための「長野モデル」として世論の注目を集めれば、従来型の成長路線から脱し切れていない財政・産業・交通などの主要政策と、それへの逆行を志向する温暖化政策との相互調

68 前掲注39・p.15。

69 なお、本論上記表IV-1にある2(2)④の「信号機の電球を発光ダイオードに変更する」施策に関しては、「市民委員」により、「長野モデル（「第1次提言書」）のストーリーからすると、多少そぐわないものになるが、利害関係の面から考えると誰にも痛みが伴わないので、案に入ったというところがある」とされた。

70 「ピアス、ライフスタイルコラム、信州・たあくらたあの泥つき通信」, <http://be-us.net/column/05shinsyou/0606/index.html> (2008年7月20日参照)。

整作業が県内政治のアジェンダにのぼり、ひいては、優先順位の低かった温暖化防止政策が県内行政課題の中核の位置を占めるようになることを期待した。そして、このような位置づけが「第1次提言書」に与えられていたがゆえに、「市民委員」としては、施策の実現可能性が限りなくゼロに近くとも、敢えてその点を等閑視した決定を下し得たのである。

②官民協働と行政裁量の機微：県行政の考え方

一方、県庁担当者の中には、「市民案」としての提言を最大限尊重すべしという今日的配慮から「第1次提言書」を支持する者、あるいは、「市民案」策定の背後で「市民委員」と連絡する田中知事の県政運営の基本理念（いわゆる「脱ダム」宣言）に賛同し、その理念を投射しているがゆえに同提言書を支持する者の双方がいた——つまり、前者は市民参加による決定という手続面を重視した賛同であり、後者はむしろ提言の内容面を重視した賛同、となる。そして、ここからは、「第1次提言書」の採択時、県行政・知事・「市民委員」の間には、いわゆる「協働」が実現していたと見ることもでき、この捉え方は複数の「市民委員」が共有するところでもあった。

しかしながら、これら三者間の「協働」は、その成立にあたり、県行政による以下のような見立てを前提としたものであった点に留意する必要がある。

まず、県行政には、「第1次提言書」という提言と、「温暖化対策推進法」第20条に規定される「地域推進計画」の策定とは、2つの別個の作業であるとの認識があった。そのため、県行政としては、「第1次提言書」の段階で実現可能性に難があったとしても、むしろこれを「かまわない」と捉えていた。この点について、「研究会」事務局担当者は、「地域推進計画」（「県民計画」）の策定は2002年度内に行うとしていたが、「この時点で、提言書が県の方針と矛盾するものかどうかを気にする必要はなかった」としている。そこでは、「県の認識としては、提言書は県民計画をつくる際の参考になる程度のものである。いうまでもなく、重要な参考資料になるものではあるが」との理解も示された。

一方、「第1次提言書」を答申された知事は、市民が自らの発意で企画し、

県下各層の参加による‘協働’の成果だとして、提言に沿った形で長野県が実体のある環境県になることを目指すと述べている⁷¹。しかし、県行政にしてみれば、その内実は「最高の市民参加による成果と呼ぶに値するものではない」。また、県庁担当者によれば、田中知事は、「これ（「第1次提言書」）は、県下の企業の総意に基づくものですね」といって確認をとったが、これはいわば知事の政治戦術なのであり、担当部課としては、県内企業が賛成した結果が「第1次提言書」に盛り込まれたとの認識を共有していたわけではなかった。後に控える「県民計画」の決定にあたっては、「第1次提言書」の他にも、県環境審議会からの答申、それを受けてのパブリック・コメント、および、県下市町村や関係団体の意見などを勘案した上で、「実現可能な計画をつくることを心がけることが大切」であり、そうであれば、「他の県とそう違ったことはできない、実際にできることは他と似たものになるのではないか」との意見も、県庁担当者からは聴かれた。

なお、このような県行政の思惑は、当時の県政状況に鑑みるとむしろ合理的な判断ともいえるものである。それは、「第1次提言書」が知事に答申された2002年5月末は、県議会と知事との対立が先鋭化し、知事への不信任決議案の提出が取りざたされていた時期にあたり、田中がその後も知事として在職するのかどうかの不確実な状況にあったからである。県行政としては、不信任を受けた田中が落選し復職しなければ、新知事の下、「市民委員」に代わって決定を主導できる可能性が高まり、実際にそうなれば、「第1次提言書」で示された内容は——実効性は削がれる可能性はあるものの——実現可能なものに修正可能だとの見立てを有していた。

以上からは、「市民委員」や「第1次提言書」に対する県行政の寛容な態度が、その後の政策過程において施策内容の変更が可能であるとの見込みによって支えられていた部分があることが理解できよう。ただし、これをして、県行政がいわ

71 前掲注41・「知事会見 産業活性化・雇用創出第1次活動報告について他」。

ば面従腹背の思いで「第1次提言書」を受容したと見ることは、いささか正鵠を誤る理解である。この時の県行政の認識は、むしろ、「提言内容の実現ははなはだ困難ではあるが、なんとか実現するのであればそれはそれで望ましい。ただし、実際にそれを可能にするのは行政の役割ではないのであり、実現できない提言を採択したことの説明責任をどう果たすかを憂慮する」というものであった。

2 「県民計画」の策定をめぐる政策過程：2002年7月～2003年4月

上記で見た、施策の実現不可能性をめぐる県行政の憂慮にもかかわらず、「第1次提言書」は——下記本章（2）③で見る修正点を除き——ほぼそのままの形で「県民計画」に受容された。以下では、これを可能にした政策過程のあり方を見る。ここでの主な意思決定の場は、知事の諮問により計画策定を論議する環境審議会、その下部組織である地球温暖化対策専門委員会（以下、「専門委員会」）、そして、住民や事業者などからの意見を反映させる目的で設けられた「地域意見交換会」である。

上記「専門委員会」は、環境審議会の設置等について定める「長野県環境基本条例」の下、「審議会に、専門の事項を調査するため必要があるときは、専門委員を置くことができる」との規定に基づき設置された（第29条2項）。同条例は、環境審議会について、30名以内で組織し（第26条1項）、委員の任期を2年（第27条）とする一方、専門委員については、人数に関する規定を持たず、「当該の事項に関する調査が終了したときは、解任されるものとする」（第29条4項）。

県は、2002年7月から翌年4月までの間に、計6回の環境審議会、4回の「専門委員会」、そして、県下10地域における「地域意見交換会」を開催した。なお、環境審議会の事務局は、「研究会」の事務局同様、生活環境部環境自然保護課が担当した。

(1) 県知事選挙の帰趨と「第1次提言書」の受容

①「市民委員」の審議機関への任命

環境審議会における審議に先立ち、県行政では、3名の公募委員を含む計21名の人選を行った。2002年7月、新たに任命されたこれら環境審議会委員⁷²には、3名の「研究会」委員が含まれた。また、「専門委員会」（委員計12名）には、計6名の「研究会」委員が就任した。これにより、環境審議会に計2名（D氏、F氏⁷³）、「専門委員会」に計4名（B氏、C氏、D氏、F氏）の「市民委員」が任命されることとなった。なお、これら人選には田中知事による直接の関与が見られた。

「第1次提言書」の存続について、「専門委員会」委員となった「市民委員」は、「市民委員」を含む新委員の任命を受け、環境審議会が諮問を受けた時点から、「第1次提言書」が「県民計画」として受け入れられるための「歯車はすでに動き始めていた」とし、不信任を受け失職を選択した田中がたとえ再選を果たせずとも、その後の審議過程で「第1次提言書」が反古にされることはなく、「県民計画」の中に相当部分が活かされることは、すでに予想の範囲内であったとした。ここでの見立ては、田中の対抗馬である女性候補も環境保護を重視する立場を選挙戦で公にしており、「市民案」としての「第1次提言書」を無視してまで、新たに「県民計画」を作り直そうとするだけのインセンティブが同候補にはない、との理解に依るものである。

しかし、このような見方は、上記で見た、田中知事の去就と復職の可能性に不確実性を見いだしていた県庁担当者が、選挙後の計画策定過程における「第1次提言書」の存続・受容に依然懐疑的であったことと興味深い対照をなすものである。「市民委員」は、田中が去った後の政策過程においても、「研究会」の時と同

72 知事による委員の人選が遅れたため、任期期限の3月末以降、新たな環境審議会委員の任命が完了しないまま約3ヶ月の時間が経過した。その後7月16日に県議会での不信任案可決を受けた田中知事は、失職にともなう再選挙を選択した。田中が知事職を離れる時までには全委員の人選・任命はすでに完了していたものの、失職による知事不在のため、7月24日に行われた環境審議会への諮問は、知事代行の副知事によって行われた。

73 県環境審議会委員のF氏は公募枠での就任である。

様、審議の主導権を握ることが可能であり、それは、‘市民案’たる「第1次提言書」を生み出した自らには市民代表としての一定程度の正統性があり、そのことを新知事や県行政が肯定的に評価する——あるいは、評価するしかない——からだと見ていた。これに対して、県行政には、田中であれ新知事であれ、知事からの明白な指揮・監督——つまり、政治的リーダーシップの発揮——がなければ、政策過程において行政に与えられた裁量を用いて、決定の主導権を掌握し「県民計画」を新たに作り直すことは可能——および、作り直すべき——だとの理解があった。そして、県行政のこのような理解は、上述で見た、「実現可能な計画をつくる」という実務上のインセンティブに支えられていたのである。

②知事による組織改編

2002年9月、田中が再選され知事二期目が開始すると、11月には環境自然保護課に温暖化対策を担当する職員3名が異動になり、「地球環境室」が設けられる措置がとられた。さらに、田中知事は、知事直属とされる企画局内に「企画課・地球環境室」を創設（12月1日付け）し、同室担当職員を庁内において公募の上、自ら採用ための面接を行った。これにより、温暖化対策の推進に関心と意欲があることを自ら表明した職員が企画局に配属されることとなった（なお、その後、2003年4月には、「企画課・地球環境室」から「地球環境課」というように、室から課への格上げが行われ、同課内に「地球環境グループ」が創設された（4月1日付け））。

この時点に至ると、「第1次提言書」を受け容れることに対する県行政の躊躇は——好むと好まざるとにかかわらず——完全に払拭されたと評価してよい。「第1次提言書」を明確に支持する知事が復職した上、温暖化対策の推進を所管業務とする部署の新設により、田中県政下での当該政策の優先順位の高さが自ずと示されたからである⁷⁴。また、この時、県行政においては、4つの庁内検討

74 ただし、この点に関しては、「すでに第1回の環境審議会の中から、「長野モデル」（「第1次提言書」）をあらかじめ排除する姿勢で臨む県職員はいなかった」とする、「研究会」委員の指摘もあった。

チーム（県民生活検討チーム，資源・エネルギーチーム，産業関連検討チーム，交通政策チーム）が作られており，2002年10月の第3回「専門委員会」以降，各チームのリーダーをつとめる職員が論議の場に加わることとなった。

以上のような，人員・組織面における県庁内の変化，とくに，知事直属とされる企画局に専属の担当課を創設するという措置は，同局が管轄する政策評価・交通・情報といった他の主要政策と同等の位置づけを温暖化政策に対して与えることを企図したものであった。そこでは，初期段階から他の主要政策との相互調整がはかられ，温暖化対策の方針・理念が他の政策領域のそれらと同等の優先順位をもって検討されることにより，従来であれば，削減対策が「できない理由をあげる」ことを行動原則としていた担当部課職員が，「どのようにしたら実施できるのか」を考えるように変わることが期待された⁷⁵。

このように，上記で見た一連の組織改編は，「第1次提言書」が指摘する庁内における組織横断的検討作業（表 IV-1 の4（1）①参照）や，「市民委員」の目論見である従来型の社会経済モデルからの転換という政策命題を，県内の政策過程においてアジェンダ化するための布石として着手されたものであった。すなわち，ここからは，かつて周縁に位置していた温暖化対策を県内政策課題の中核に据えようとする知事および「市民委員」の構想は，この時の県庁において組織的・制度的に担保されようとしていたとの理解が可能となる。

（2）「県民計画」の内容をめぐる論議：先駆的施策の存続と削減目標をめぐる非合意

①環境審議会・「専門委員会」での決定

では，政策の中味——つまりは，「県民計画」の内容——に関する検討は，どのように行われたのであろうか。以下では，この点をめぐる政策過程のあり方を見る。

75 前掲注39・p.18。

計画内容をめぐる実質的な決定は——下記②において詳論する、削減目標値に関する論点を除き——そのほぼすべてが「専門委員会」に委ねられた⁷⁶。「専門委員会」では、審議の冒頭、各委員から「第1次提言書」に好意的な意見が表明され、「県民計画」策定のベースとして「第1次提言書」を位置づけることが確認された。いうまでもなく、これを主導したのは「市民委員」であるが、そのことに対して、事務局や他の委員から特段の異論や疑義が示されることはなかった。むしろ、県庁担当者を含む「専門委員会」全体にわたって、「第1次提言書」を受容することへのコンセンサスが得られた⁷⁷。

「研究会」での審議同様、「専門委員会」委員による実質的な検討作業は、公式会議の場においてではなく、電子メールやファックスを多用した非公式会合の機会を通じて行われた。電子メールの利活用をはかるため、「専門委員会」委員および県庁担当者を対象としたメーリング・リストが作成され、公式会議で提起された論点に関する検討作業が、当該分野を専門とする「専門委員会」委員に振り分けられた。このような手法により、彼/彼女らの意見やそれに対する反論などがメーリング・リストを通じて頻繁に交換されることで、議論内容が深まりを見せるとともに、各委員の意見は漸次収斂していった。また、これも「研究会」の時と同様、「専門委員会」委員の中には、論点に対する意見や提言を委員以外のアクター（専門家や環境NPO、学識経験者など）に求める者もあり、電子メールが媒介する情報ネットワークは、県内外へと拡がりをもつものとなった⁷⁸。

76 長野県環境審議会議事録，2003年3月24日，<http://www.pref.nagano.jp/seikan/kankyuu/sinngi/ksr30324.pdf>（2003年7月16日参照），pp. 7, 9-10。

77 第一回地球温暖化対策専門委員会議事録要旨，2002年8月23日，http://www.pref.nagano.jp/kikaku/tikyu/chikyu/about_plan.htm（2003年7月16日参照）。

78 なお、環境審議会や「専門委員会」の委員に就任していない他の「研究会」委員に対しては、必要に応じて「専門委員会」委員（「市民委員」）から電子メールの転送などにより審議の内容が伝えられた。ある「市民委員」は、これは、「専門委員会」や事務局によって、「第1次提言書」がどのように扱われているのかを知らしめることにより、「研究会のメンバーに対する説明責任を果たすため」の措置だとされた。ただし、「専門委員会」委員および事務局担当者以外の者が、メーリング・リストにアクセスを許されることはなかった。

さらに、ある「専門委員会」委員によれば、計画内容の決定をどの程度左右したのかという点からいうと、電子メール上で行われた意見交換と、「専門委員会」での公式会議および実際に委員が落ち合うミーティング形式の非公式会合での意見交換には、ほぼ同等の影響力があったとの評価がなされた。かつ、およそ10ヶ月という審議時間に課せられた制約を克服するためにも、電子メールを活用した検討作業は有効であり、その重要性が度々強調された。なお、以上のような意見形成の機会に加え、審議終盤の2003年2月には、「専門委員会」委員と事務局担当者が1泊2日の合宿を行い、集中的な検討作業の場が確保された。

②「専門委員会」における非合意争点

「専門委員会」での素案作成過程において唯一合意が得られなかった論点が、削減目標値の設定についてであった。主に、この点の問題提起を行ったのは、「専門委員会」の設置にあたり新たに任命された県外在住の委員(T氏、U氏)であった。環境NPOを主催するT氏は、再生可能エネルギーを用いた分散型電源の普及による地域社会の自立といった観点から、自治体レベルでのエネルギー政策を推進するための専門的知見を提供してきた人物として、かねてより広く認知された存在であった。また、県環境審議会委員も兼務したU氏は、全国地球温暖化防止活動推進センター⁷⁹の代表(当時)をつとめ、国や自治体における温暖化対策の動向に通曉した人物であった。相互に面識を持つT氏とU氏⁸⁰は田中知事との面識もあり、委員への就任は知事自身の意向によるものとされた。両委員に共通するのは、いずれも長野県に在住してはいないが、温暖化問題とそれへの政策対応に精通した専門家および活動家(advocators)としての立場から審議に参画した点である。

79 同センターは、「温暖化対策推進法」第25条に基づき、1999年7月に財団法人日本環境協会が環境庁長官(当時)による指定を受けた。

80 なお、U氏は、かねてより「第1次提言書」の策定を評価・支援しており、「市民委員」であるA氏と個人的ネットワークを有しているアクターでもあった。「専門委員会」委員の中には、環境審議会委員にU氏が就任したことは、「第1次提言書」が同審議会において好意的に受けとめられることによって幸いしたと指摘する者もいた。

審議過程では、「第1次提言書」では、1990年度を基準年としてマイナス6%の削減目標が設定されたが、「専門委員会」では、これを2000年度比マイナス10%とする案が提示された。両案の相違は、前者案では、2000年度排出量の約1,860万トンから約330万トンの削減が必要となるのに対して、後者案では、これが約161万トンの削減になる点にあった。したがって、2000年を基準年としたマイナス10%削減案では、1990年を基準年としたマイナス6%削減案に比べ、求められる削減量が約2分の1程度となるため——その達成には依然として相当の困難が伴うものの——従来案よりもやや緩い目標設定（1990年比に換算するとプラス4%を削減目標とするもの）が企図されたことになる。「専門委員会」による両案への支持状況は、ほぼ半数ずつと拮抗した。

また、削減目標の実現不可能性を前提とした計画策定には、U氏より異論が唱えられた。同委員の問題提起は、1990年を基準年とした6%削減案の実現可能性は皆無であり、そのような行政計画を策定しこれがそのまま採択されれば、県行政ひいては知事の説明責任が問われかねないことを憂慮したものである。2000年比マイナス10%案を支持した同委員からは、温暖化防止政策の本質は、より長期的な削減対策に向けた体制づくりにあり、基準年をどこに設定するのかはそれほど本質的なものではない。それよりも、たとえ僅かではあっても実現可能性のある計画を策定し、できるものから着実に施策を導入することが重要ではないか、との見解が示された⁸¹。

なお、削減目標値をめぐって2つの案が示された理由説明が、上位審議機関としての環境審議会に対して行われた。そこでは、「専門委員会」委員長により、温室効果ガスの削減量の算定基準として、素案では火力基準が用いられ、各種施策により最終的には3,314千トンの削減が可能となり、1990年度比マイナス6%の目標が達成され得る点が指摘された。しかし、それと同時に、現実の問題として、そのような削減目標を2010年までに達成することが著しく困難と

81 前掲注76・pp.11-2, 15-6。

思われるため——施策の3分の1が実現するという仮定を立てている点で計算上の根拠に欠けるきらいはあるものの——2000年度比マイナス10%程度の削減を目標とする代替案が示された、との説明が行われた⁸²。

そして、いずれの削減目標値が妥当かについて意見を求められた環境審議会では、a) 削減目標値に関して2案用意した「専門委員会」においても、程度の差こそあれ、いずれの案の実現可能性も極めて低いとの認識がある。b) そうであっても、それぞれの施策が仮に実現した場合の削減量を定量的に示し、可能性の議論としてではあるが、マイナス6%の達成に何らかの根拠を示したこと自体に意義がある。c) であればこそ、理想においてより高い目標である、1990年を基準年とした従来からの案が支持され、かつ、d) それを契機に、実際にCO₂などの削減が可能な施策の早期導入を目指す機運を醸成すべきだ、として意見集約がはかられた。また、環境審議会においては、1990年が京都議定書で採用されたいわば国際的な基準年であることや、2000年基準に依ったのでは、国が定める目標値の達成を長野県が自ら早々に放棄したとの誤った印象を与える可能性が指摘されており、それ以外の——とくに、より削減量の少ない——目標値を採用することが困難であるとの指摘が見られた⁸³。

③「第1次提言書」の修正および強化・拡充

削減目標値以外の点で論議の対象となり、結果、「第1次提言書」の内容に加えられた主な修正点は、以下の通りである。

まず、「第1次提言書」では、「飲料自動販売機設置台数を半減する」としていたのに対して、「県民計画」においては、「自動販売機の総CO₂排出量を50%削減する」といった表現が用いられることになった。これは、「地域意見交換会」を通じて、自販機メーカーから提起された、省エネ機器の開発・設置を促進してきたことにより、設置台数を削減するのと同等の削減効果が得られている点を考慮すべきだとの指摘に応えた修正である。「地域意見交換会」では、

82 同上、pp. 10-1。

83 同上、pp. 10-7。

その他にも、ボトラーやオペレーターといった関連業種から、設置台数の削減が直接的に仕事量の削減につながり、経営や雇用に悪影響を与えるといった反対意見が寄せられた。たとえば、松本市で開催された意見交換会では、「業界として自動販売機だけがターゲットになっているのは納得できない。これまでも消費電力を抑える努力は業界あげて行っている。この内容は、修正してもらうことは可能か？他にも関係業者に意見を求めたことがあるのか？」⁸⁴ といった意見が出された⁸⁵。

また、「第1次提言書」では別立ての施策とされていた、「コンビニエンス・ストアおよび郊外型大型スーパーの営業時間制限」と「飲料自販機の設置台数制限」を、「24時間型営業の削減」というより抽象度の高い対策名の下に包含する措置が施された。これは、特定の事業者のみを規制対象として明記すること、公平性の観点から問題があるとの意見に配慮したゆえの修正であった⁸⁶。

84 長野県地球温暖化防止県民計画意見交換会，松本，2003年1月20日，http://www.pref.nagano.jp/kikaku/tikyu/chikyu/about_plan.htm（2003年7月16日参照）。

85 しかし、県庁担当者や環境審議会委員からは、「県内の産業界からの反対意見が予想に反して聞こえてこなかった」との意見が聞かれ、事業者からの反応がそのようになった要因として、主に、つぎの3つの点が指摘された。a)「県民計画」の策定とは、県行政による計画段階における施策の提示でしかなく、実際の政策や事業として導入・実施されるまでには、依然幾多の決定を経なければならない。したがって、規制対象となった事業者にとっては、反論を示す機会はいくらも十分に用意されており、予算編成や条例制定といった動きが見られた段階で、反対の意思表示などの必要な行動をとればことが足りる。b)「県民計画」に盛り込まれた先鋭的な施策は、その多くが県外資本の利害に関係するものが多く、県内企業の負担はそれほど深刻なものではない。したがって、温暖化対策自体を否定しないのであれば、「県民計画」に対して正面から反論を唱えるのは本意ではない。c)「県民計画」に盛り込まれた施策が、たとえば、条例制定などの手続を経てすべて実行に移されたと仮定しても、そのことにより、果たしてどの程度の得失が生じるのかを具体的に把握することができない。したがって、やはり温暖化対策自体を否定しないのであれば、現時点においては事態の成り行きを静観するしかない。

86 これに対して、複数の「市民委員」は、フランチャイズ契約を結ぶチェーン・ストア店舗からは、同様の反論が寄せられることがなかったとした。同委員らからは、これは、チェーン本部の方針に従って、夜11時から翌朝の7時まで営業を行うが、同時間帯の店舗活動は肉体的に辛い反面、来客も少なく経営面のメリットがあまりないためであり、県内すべての店舗の開店時間を一律に11時までとせず、規制に服す店舗をいわば持ち回り制のように割り当てた上で、閉店する店舗の11時以降の売り上げを開店している他の店舗が得られるようにすれば、当該事業者の合意も得られるのではないかと意見も聞かれた。なお、このような「市民委員」の見立てを支えるフランチャイズ契約の理解については、前掲注67。

一方、「第1次提言書」は、「専門委員会」における論議を経て、強化・拡充を遂げたと評価することもできる⁸⁷。その要点は、以下の5点である。

a) 木質バイオマス利用による発電事業, b) 再生可能エネルギーによる供給割合の目標数値設定（2010年までに10%を目標）, c) 未利用熱および排熱の有効利用, d) 省エネ省電力基金の創設（省エネ性能に劣る電気暖房機器の販売時での課徴金, 電気料金への省エネ課徴金の賦課）, e) 省エネ省電力ラベリングの導入。

これらの施策が「第1次提言書」に盛り込まれたのは、県外アクターのT氏やU氏の意見が取り入れられたことの影響が大きい。

これらの県外アクターの関与により、特定の施策にやや偏重していた「第1次提言書」に修正が施されるとともに、温暖化対策の全国的な傾向や他の自治体がすでに導入した施策などに関する情報が「専門委員会」にもたらされた。その結果、たとえば、「第1次提言書」では地域特性を重視する余り、再生可能エネルギー促進策が太陽光発電に偏重し、熱利用の観点が考慮されず、バランスを欠いていた部分に修正・補充が施された（上記 a) b) c) 参照）。また, d) の課徴金制度の導入は、事業者や一般家庭に対して温室効果ガスの削減に経済的インセンティブを与え、その努力の優劣を評価する仕組みを実効性のある形で制度化すべきだ, とのT氏の意見を反映したものである。そして, e) の省エネ・ラベリングは、京都市や東京都などにおいて、すでに実施されていた既存の施策であり、先駆的施策の他の自治体への波及がやがて国レベルの政策動向に影響することを意識した上での、T氏からの提案となった。

以上のような県外アクターからの政策的インプットは、しかし、ある「市民委員」にとっては、「長野モデル（「第1次提言書」）という、いびつなものが必要という意識からすれば、（「専門委員会」における論議の方向性が）少し総花的なものになっている」との否定的な理解を喚起するものとなった。つまり、

87 これらが反映した「県民計画」の素案については、http://www.pref.nagano.jp/kikaku/tikyuchikyupdf/k_keikaku.pdf（2003年7月15日参照）、p. 7, 15, 25, 30。

先に見た、従来型社会モデルの転換を志向する「市民委員」の目論見からすれば、これまで温暖化対策の専門家といわれる人々がバランスのとれた議論をしてきたことにより、問題の改善に真に資する政策が生み出されてこなかったことこそが問題視されるべきなのである。

かたや、県外アクターである U 氏は、「長野モデル（「第 1 次提言書」）は浮ついた面があるので、どのようにリアリティを持たせるかが問題」としており⁸⁸、県内アクターである一部の「市民委員」との間には、ある種の対立・緊張状態が生じていたことを指摘する者もいた。また、先に触れた、「専門委員会」委員と県庁担当者による合宿において、このような状態が生じていることを感じた T 氏は、「政策論をやろうというのが自分の立場。地元こだわりすぎてナイーブな計画になっている」とした。ここでの同氏の指摘は、「市民委員」を中心とした「専門委員会」のあり方に、閉鎖的で、かもすれば独善的な側面があったことを示唆しているといえよう。

なお、「第 1 次提言書」には、県行政により追加された施策もあった。たとえば、「大口自動車保有者の自動車使用合理化」といった対策がこの段階で追加されたが、これは、上記 e) の省エネ・ラベリングとともに、東京都においてすでに条例化されていた対策である。このように、ある自治体において導入が可能になった対策が他の自治体において模倣されることは、かねてよりよく見られる現象である⁸⁹。

提出年月日：2008 年 12 月 8 日

88 前掲注 77。

89 実証的分析の成果により、この点を指摘する研究として、伊藤修一郎（2006）『自治体発の政策革新－景観条例から景観法へ－』木鐸社。